WILHELM ERLWEIN

NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE ALS ÖFFENTLICHE AUFGABE

DIE EFFEKTIVITÄT DER INSTRUMENTE DARGESTELLT AM BEISPIEL BAYERN

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

1980

1981

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548921_0036

WILHELM ERLWEIN

NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE ALS ÖFFENTLICHE AUFGABE

DIE EFFEKTIVITÄT DER INSTRUMENTE DARGESTELLT AM BEISPIEL BAYERN

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

1981

Gedruckt mit Genehmigung
der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Universität Tübingen

Hauptberichterstatter: Prof. Dr. Rudolf Hrbek
Mitberichterstatter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling
Dekan: Prof. Dr. Johannes Neumann
Tag der mündlichen Prüfung: 23. Dezember 1980

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

D.GRÄBNER
DISSERTATIONS U. OFFSETDRUCKEREI
Gotenstraße 3
8602 Attendorf bei Bamberg
Telefon 09545/8791

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I.	PROBLEMSTELLUNG UND METHODEN DER UNTERSUCHUNG	1
	1. Anlaß und Ziel der Untersuchung	1
	2. Methodik	1
II.	VORBEMERKUNG	6
A.	UMWELT UND MENSCH	10
I.	WAS IST UMWELT?	10
	1. Der Begriff "Umwelt"	11
	2. Das Umweltsystem	12
II.	NATUR UND LANDSCHAFT - DEFINITIONEN	14
	1. Der Begriff "Landschaft"	14
	2. Der Begriff "Ökosystem"	16
	3. Definition "Landschaftspflege"	17
	4. Definition "Naturschutz"	18
	5. Faktoren der Gefährdung	18
	6. Wertprioritäten	24
	7. Die ethische, medizinisch-psychische und soziale Komponente des Natur- und Landschaftsschutzes	26
III.	ÖKOLOGIE UND POLITIK	29
B.	NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE AUF BUNDESEBENE	44
I.	RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND ORGANISATION	44
	1. Verfassungsrechtliche Diskussion	44
	2. Zuständigkeiten des Bundes	53
	2.1 Ressortierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege	54
	2.2 Exkurs: Räumliche Planung im Kontext politischer Planung	57

Seite

3. Zum Verhältnis der Raumplanung zu Naturschutz- und Landschaftspflege 68

4. Das Bundesnaturschutzgesetz 72

4.1 Entstehungsgeschichte 72

4.2 Inhalt des Bundesnaturschutzgesetzes 75

4.3 Die Landwirtschaftsklausel im Bundesnaturschutzgesetz oder: ein Beispiel für den wirksamen Einfluß einer Interessenvertretung 76

4.4 Anwendungsbereich des Bundesnaturschutzgesetzes 79

5. Vollzugsdefizite und personale Probleme im Natur- und Landschaftsschutz 80

II. NATURSCHUTZ UND EIGENTUM 83

1. Sozialbindung des Eigentums, Enteignung 83

2. Fallbeispiel 86

3. Problematik 88

C. BAYERN - DARSTELLUNG DER EFFEKTIVITÄT DER INSTRUMENTE IN NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE AM KONKRETEN BEISPIEL 91

I. ORGANISATION UND VERWALTUNGSSTRUKTUR 91

1. Organisation 91

2. Verwaltungsstrukturen 94

3. Problematik 97

II. ANALYSE DER INSTRUMENTE DES NATURSCHUTZES UND DER LANDSCHAFTSPFLEGE 105

1. Das bayerische Naturschutzgesetz 105

1.1. Entstehung 105

1.2. Inhaltliche Bestimmungen 106

1.3. Problematik 109

2. Schutz von Flächen und Einzelbestandteilen der Natur 111

2.1. Naturschutzgebiet 112

2.2. Landschaftsschutzgebiete 117

		Seite
	a. Fallbeispiel 1	119
	b. Fallbeispiel 2	120
2.3.	Nationalparke	122
2.4.	Naturparke	129
2.5.	Naturdenkmale	131
3.	Das "Umweltprogramm" der Bayerischen Staatsregierung	132
4.	Das Landesentwicklungsprogramm Bayern	133
4.1.	Allgemeines	133
4.2.	Das Landschaftsrahmenprogramm des Landesentwicklungsprogramms	134
4.3.	Programmimmanente Restriktionen	136
4.4.	Anmerkungen zum Abschnitt "Investitionsplanung" des Landesentwicklungsprogramms Bayern	143
5.	Exkurs: Naturschutz und Landschaftspflege im Planungsprozeß	146
5.1.	Kritische Stellungnahme	150
5.2.	Fallbeispiel "Bannwaldausweisung" in der Region München	153
6.	Bauleitplanung	156
6.1.	Verlagerung der Kompetenzen für das Bauen im "Außenbereich"	159
6.2.	Fallbeispiel	163
7.	Verordnung "Erholungslandschaft Alpen" (1. 9. 1972)	165
7.1.	Fallbeispiel "Geigelstein"	170
7.2.	Problematik	173
8.	Raumordnungsverfahren	174
9.	Das bayerische Waldgesetz	176
10.	Das bayerische Landwirtschaftsgesetz	178
III.	VERDEUTLICHUNG DER DARGESTELLTEN RESTRIKTIONEN ANHAND VON DREI AUSFÜHRLICHEN FALLBEISPIELEN	180
1.	Fallbeispiel "Ilztal"	180
1.1.	Sachlage	180
1.2.	Problematik	182

		Seite
2.	Fallbeispiel "Salzach - Kraftwerkskette"	188
2.1.	Sachlage	188
2.2.	Problematik	192
2.3.	Exkurs: Zur Rolle von Bürgerinitiativen im Naturschutz	194
3.	Fallbeispiel "Kendlmühlfilz"	198
3.1.	Sachlage	198
3.2.	Problematik	210
IV.	SCHLUSSBEMERKUNG	214
V.	LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	220
1.	Rechtsnormen	220
2.	Verwendete und weiterführende Literatur	222
3.	Materialien	229

I. PROBLEMSTELLUNG UND METHODEN DER UNTERSUCHUNG

1. Anlaß und Ziel der Untersuchung

Anlaß der Untersuchung ist die vor allem von betroffenen Bürgern konstatierte Ineffektivität der Instrumente im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege bzw. das immer wieder festzustellende "Vollzugsdefizit", das sich in einem Auseinanderklaffen von politischen Zielsetzungen und der realen Entwicklung äußert. Dieses "Defizit" betrifft sowohl die Ordnungsverwaltung - im Hinblick auf die mangelnde Durchsetzung bestehender Programme, Gesetze und Verordnungen - als auch die planende Verwaltung. Dort manifestiert es sich in der Form sich gegenseitig widersprechender, vager und interpretierbarer Formulierungen in Gesetzen, Verordnungen und Programmen.
Die Untersuchung konzentriert sich auf den Naturschutz und die Landschaftspflege als Aufgabe des politisch-administrativen Systems im planenden Bereich (der räumlichen Planung), die Darstellung der Instrumente, ihrer Effektivität bzw. Ineffektivität, anhand ausgewählter Fallbeispiele.
Ziel der Untersuchung ist es, aus der Analyse und Bewertung der Instrumente, die als Hypothese angenommene relative Ineffektivität bzw. die ungenügende Anwendung der vorhandenen Instrumente zu belegen.

2. Methodik

Für die Behandlung des Themas auf empirisch-analytischer Grundlage wurden vor allem Unterlagen wie Gesetze, Verordnungen, Programme, Pläne, Protokolle, Schriftverkehr etc. herangezogen. Die persönliche Befragung und die unmittelbare Beobachtung stellten ebenso wichtige Instrumente dar (vor allem zur Komplettierung mangels schriftlicher Quellen). Im deduktiven Verfahren soll die oben angeführte Hypothese bewiesen werden, daß die vorhandenen Instrumente der Naturschutzpolitik keine ausreichende Wirkung entfalten - seien die Gründe interner Art, d.h. innerhalb des politisch-administrativen Systems zu suchen,

seien sie externer Art, d.h. im Einfluß sozio-ökonomischer Interessengruppen zu sehen oder in der Interaktion beider Bereiche.
Die momentan als hoher gesellschaftlicher Wert anerkannte Erhaltung der Landschaft um ihrer selbst willen und als Erholungsraum für den Menschen der Industriegesellschaft, soll als Prämisse stehen.
Im Rahmen der Arbeit lassen sich gelegentlich Überschneidungen mit dem Gesamtkomplex "Umweltschutz" (dessen Kernbereich der Naturschutz und die Landschaftspflege darstellt), nicht vermeiden bzw. erscheint es angebracht, den Gesamtbegriff "Umweltschutz" zu verwenden.
Die Operationalisierung der Thematik soll nach folgendem Schema erfolgen:

- Teil A: Im Rahmen dieses ersten Hauptteils der Arbeit soll einführend eine allgemeine Darstellung des Themenkreises "Umwelt" mit Begriffsdefinitionen und davon ausgehend eine Abgrenzung der Begriffe "Naturschutz und Landschaftspflege", erfolgen.
  Ein bedeutendes Kapitel stellt die Ursache der "ökologischen Krise" und das Verhältnis von Politik und Umwelt - unter Verwertung einschlägiger diesbezüglicher Literatur - dar und stellt die Beziehung zu den Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft, her.

- Teil B: Im Rahmen dieses zweiten Hauptteils erfolgt die Darstellung der Thematik auf Bundesebene; Verfassung, Gesetzgebungskompetenzen, Ressortproblematik.
  Ein für den Gesamtzusammenhang der Arbeit sehr wichtiges Kapitel ist der Exkurs über "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung", da Naturschutz und Landschaftspflege, sollen sie "aktiv" und damit effizient betrieben werden, in eine verbindliche Gesamtraumplanung im Sinne eines ökologisch-ökonomischen Strukturprogrammes, eingebettet werden müssen.
  In diesem Kapitel werden unter Verarbeitung der wichtigsten Literatur zur "Politischen Planung" mit Raum- und damit auch Umweltbezug, die Möglichkeiten der raumbezogenen integrativen Gesamtplanung in marktwirtschaftlich orientierten demokratisch-pluralistischen Systemen dargestellt.

Ein weiteres wichtiges Kapitel, das für den Naturschutz und die Landschaftspflege von außerordentlicher Bedeutung ist, beinhaltet den Versuch einer Einführung in die Problematik "Naturschutz und Eigentum", der selbstverständlich fragmentarisch bleiben muß.

- Teil C: Im Rahmen dieses dritten Hauptteils sollen die bisher erarbeiteten Ergebnisse auf die konkrete Situation in einem Bundesland (Bayern) angewendet werden.
  Ein sehr wichtiges Kapitel beinhaltet die Analyse und Darstellung der Verwaltungsproblematik sowie die grundsätzlichen Fragen der Organisation anhand der Ressortproblematik.
  Anschließend erfolgt die Analyse der vorhandenen naturschutzrelevanten Instrumente.
  Ausgehend von der "de iure" vorgegebenen Situation wird anhand ausgewählter Fallbeispiele eine faktische Bewertung der Instrumente in der konkreten Situation versucht. Die erarbeitete Problematik soll anschließend nochmals anhand dreier ausführlicher Fallbeispiele verdeutlicht werden.
  Die Ergebnisse der Arbeit werden in der "Schlußbemerkung" nochmals zusammenfassend dargestellt.

Auswahl der Fallbeispiele:

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach folgenden Kriterien:

a) Erreichbarkeit der Information:[1)]
   - Aufgeschlossenheit der Beteiligten (Verwaltung, Bürgerinitiativen, Bürgermeister etc.) bei Besuchen, Interviews, Teilnahme an Sitzungen etc.
   - Zugang zu schriftlichen Unterlagen wie z.B. Sitzungsprotokollen, Schriftverkehr, Gutachten, Stellungnahmen (zu Raumordnungs-

1) Die teilweise sehr schwierige Beschaffung der Unterlagen wäre ohne die freundliche Unterstützung z.B. der Bürgerinitiativen und Verbände, Geschäftsstellen etc. sowie von Einzelpersonen, kaum möglich gewesen.

verfahren) etc. (Bezirksregierung, Planungsverbände, Gemeinderäte, Bürgerinitiativen, Abgeordnete, Landtag, Ministerien)

b) Vollständigkeit und Verwertbarkeit der Erhebungsergebnisse:
zumindest sollten die Verursacherbereiche (räumlich, fachlich, ressortmäßig), die Beteiligten, die Lösungsmöglichkeiten, Lösungsversuche sowie die Auswirkungen des jeweiligen Falles darstellbar sein.
Des weiteren sollten die Betroffeneninteressen und die Resonanz in der Öffentlichkeit, darstellbar sein.

Ausgehend von diesen Kriterien wurden Fallbeispiele ausgewählt, die symptomatisch für den Grundzielkonflikt "Ökologie - Ökonomie" sind, bzw. daraus folgende Restriktionen für den Naturschutz, die teils im politisch-administrativen System selbst liegen, teils in externen Faktoren oder in der Interaktion des politisch-administrativen Systems mit sozio-ökonomischen Interessen.
Es wurden Fallbeispiele aus Räumen gewählt, in denen die Interessenkollisionen besonders deutlich zutage treten (Fremdenverkehrsgebiete wie Voralpen- und Alpenraum, Bayerischer Wald, Region München). Sie erschienen mir als repräsentativer Querschnitt der angetroffenen Problemlagen.
Daß die Kritik in der Bewertung der einzelnen Fälle überwiegt, liegt an der angetroffenen realen Situation und den Auswahlkriterien der Fallbeispiele.
Schließlich sollen ja Problemlagen aufgespürt werden. Nur so lassen sich Schwachstellen der gegenwärtigen Praxis der Anwendung der Instrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege bzw. der gegenwärtigen Planungspraxis (Aufstellung von Programmen etc.), aufzeigen.
Aufgrund der annähernd gleichen Ausgangslage hinsichtlich der Struktur des politisch-administrativen Systems und der bestehenden Gesetze, Verordnungen etc., kann das Beispiel "Bayern" stellvertretend für die anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland stehen.

Bei der Bearbeitung der Thematik muß der Hauptakzent zwangsläufig auf der Analyse der Tätigkeit des politisch-administrativen Systems - als Entscheidungsträger und Adressat der Einflußnahmen wirtschaftlich-gesellschaftlicher Interessen - liegen.
Der Einfluß von Interessenverbänden (wie Gewerkschaft, Unternehmerverbände, Naturschutzverbände etc.) vollzieht sich meist informell und ist nur über vorhandene schriftliche Unterlagen (z.B. Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungsverfahren zum Landesentwicklungsprogramm, vgl. Kap. C.II.4 "Landesentwicklungsprogramm Bayern, zu Schutzgebietsausweisungen, vgl. Kap. C.II.2.2.3 Nationalparke, Kap. C.II.5.5.2 Fallbeispiel "Bannwaldausweisung", sowie zu Raumordnungsverfahren etc.) nachzuweisen.
So lassen sich z.B. aus den Stellungnahmen zum "Landesentwicklungsprogramm Bayern" die unterschiedlichen Verbandsinteressen gut herauslesen (vgl. Kap. C.II.4.4.3 "Landesentwicklungsprogramm Bayern - Programmimmanente Restriktionen"). Objektbereichsspezifische Verbandsinteressen (z.B. Energiewirtschaft, Fremdenverkehrswirtschaft) gehen aus den Stellungnahmen zu Raumordnungsverfahren hervor (vgl. Kap. C.III.2. Fallbeispiel "Salzach-Kraftwerkskette").
Auch aus bestimmten Sachverhalten und Konstellationen z.B. innerhalb des Landtags (Abstimmungen über einzelne Projekte, vgl. Kap. C.II.6 Bauleitplanung, Kap. C.III.1,2,3 Fallbeispiele) oder der Verwaltung lassen sich Annahmen über den Einfluß wirtschaftlich-gesellschaftlicher Interessen ableiten.

II. VORBEMERKUNG

Ein sicherlich beträchtlicher Teil unseres gesamtwirtschaftlichen Wachstums ist auf raubbauartigen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen, d.h. mit hohen gesellschaftlichen Werten, zurückzuführen. Zu diesen hohen gesellschaftlichen Werten gehört ohne Zweifel die "freie Landschaft"[1], die in sich ständig beschleunigendem Maße beispielsweise durch die Zersiedelung, die Industrialisierung, den Verkehrswegebau usw., gefährdet ist.
Die Politik hatte bisher vor allem ökonomische Ziele im Auge. Sie wird sich in Zukunft verstärkt der Pflege solch nicht-ökonomischer Werte wie der Erhaltung der freien Landschaft als Erholungsraum zuwenden müssen, vorausgesetzt, daß diese Werte auch in Zukunft hoch geschätzt bleiben. Dabei wird man sich vermehrt der Tatsache bewußt werden müssen, daß neue Mechanismen und Instrumente entwickelt werden müssen, um mit Gütern zu wirtschaften, deren Knappheitsrelationen sich verändern, wie es vor allem mit dem verfügbaren Boden der Fall ist. Wir erleben eine schnelle und tiefgreifende Veränderung im Knappheitsgrad von Gütern: Vieles, was früher knapp war, wie zum Beispiel Nahrungsmittel, kann heute im Oberfluß erzeugt werden. Andere, bisher praktisch freie Güter, wie reine Luft, sauberes Wasser, Boden - das bedeutet auch freie Landschaft - werden zunehmend knapper. Einer der früher entwickelten Mechanismen um damals knappe Güter zu bewirtschaften, war das Rechtsinstitut des Eigentums am Grund und Boden. Naturschutz und Landschaftspflege im Sinne der Erhaltung von Freiräumen, bedeutet in einem Lande, in dem jeder Quadratmeter von irgendjemandem "geeignet" wird, einen Eingriff in Eigentumsrechte an Grund und Boden. In keinem anderen gesellschaftlichen Bereich wird die Auseinandersetzung zwischen Individuum und Gemein-

---

1) Definition siehe Kap. A.II.1., S.

wesen[1], so hart geführt, wie gerade im Naturschutz. In keinem anderen gesellschaftlichen Bereich wird es deshalb auch in Zukunft - unter der Voraussetzung, daß das Rechtsinstitut des Eigentums an Grund und Boden in der bisherigen Form auch unter veränderten Bedingungen beibehalten wird - ein derartiges Auseinanderklaffen zwischen programmatischen politischen Zielsetzungen und tatsächlicher Entwicklung geben, wie gerade im Naturschutz.

Die Vergangenheit war gekennzeichnet durch eine zeitbedingte untergeordnete Wertschätzung des Naturschutzes im politischen Raum überhaupt. In Regierungserklärungen und Parteiprogrammen beanspruchte die Förderung von Wirtschaft, Industrie und Verkehr alle Aufmerksamkeit. Der Naturschutz stieß auf völliges politisches Desinteresse. Auch heute noch ist die politische Meinung weit verbreitet, daß der Naturschutz dem "Fortschritt" im Wege steht. In der Frage aber, was Fortschritt eigentlich ist, unterliegen auch die gegensätzlichen politischen Leitvorstellungen Sozialismus und Kapitalismus dem gleichen Irrtum: Sie sehen in ständig steigender Produktion und vermehrtem Konsum, den "Fortschritt" schlechthin.[2] "... entscheidend ist der Druck, den das Fortbestehen der kapitalistischen Produktionsweise auf das Verhältnis zwischen Mensch und Natur ausübt: ein Druck, der in weitgehender Analogie zur industriellen Produktion im Westen auch in jenen Ländern, wo die Kapitalistenklasse enteignet worden ist, zur Zerstörung der Umwelt führt..."[3]

Der technische Fortschritt ist aber vielfach mit der Verschwendung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden. Er kann aber nur dann als "Fortschritt" akzeptiert werden, wenn er nicht automatisch mit unerträglichen ökologischen Substanzverlusten erkauft wird und da-

---

1) Die Interessenanalyse versteht "Gemeinwesen" nicht als Gegensatz zum Individuum, sondern als eine bestimmte Konstellation von Interessengruppen mit unterschiedlichen Chancen zur Durchsetzung ihrer Interessen. Individuen sind eingebunden in Interessengruppen gleichartiger Machtmittel zur Durchsetzung ihrer Interessen.

2) Vgl. WENTZEL, K.F., BÖHR, H.J., Pflegepläne für Naturschutzgebiete, in: Natur und Landschaft, Heft 7/77, S. 206 f.

3) ENZENSBERGER, H.-M., Zur Kritik der politischen Ökologie, in: Kursbuch 33, 1973, S. 25

mit auf die Dauer gesellschaftlichen Rückschritt bringt.
Es bedurfte großer Anstrengungen, allgemein erkennbar zu machen, daß Naturschutz gerade in der hochmechanisierten Industriegesellschaft keine romantische Schwärmerei ist, sondern eine gesellschaftspolitische und auch kulturelle Aufgabe ersten Ranges darstellt, der der Staat gerecht werden muß.[1)]
Das Umdenken auf nachhaltige politische Wert- und Zielvorstellungen bezüglich der menschlichen Umwelt hat bekanntlich erst vor wenigen Jahren nicht zuletzt auf Druck der Öffentlichkeit eingesetzt.
Im Vordergrund stehen jedoch Fragen wie beispielsweise die Schadstoffbelastung durch Auto- und Industrieabgase, die Wirkungen der Radioaktivität durch den Einsatz von Kernenergie, die Probleme der Energie- und Rohstoffreserven usw. Der neue Gesamtbegriff "Umweltschutz", der seinen festen Platz im Katalog staatlicher Aufgabenbereiche gefunden hat, ist aber letztlich nur eine erweiterte neue Bezeichnung für das alte Anliegen Naturschutz und Landschaftspflege, die nicht nur der historische Ausgangspunkt für den modernen Umweltschutz gewesen sind, sondern auch dessen materiellen Kern bilden. [2)]

Wenn Naturschutz und Landschaftspflege als Aufgabe des politisch-administrativen Systems akzeptiert wurden, dann doch offensichtlich unter der Voraussetzung, daß das politisch-administrative System über wirksame Steuerungsinstrumente zur Verwirklichung der Ziele verfügt.
Die Frage nach der Wirksamkeit der Instrumente ist der Punkt, an dem die Politikwissenschaft einen wesentlichen Beitrag im Problemzusammenhang leisten kann. Sobald nämlich das tatsächliche Auseinanderklaffen politischer Zielsetzungen und realer Entwicklungen zum Problem wird, muß die Frage nach der Wirksamkeit der vorhandenen Instrumente der Naturschutzpolitik und darüber hinaus nach den Bedingungen ihrer Anwendung gestellt werden.
Diese Bedingungen aber liegen im politisch-administrativen System und seiner politischen Interaktion mit wirtschaftlich-gesellschaftlichen Interessen.
Konfrontiert mit der empirischen Vermutung, daß ein effektiver Einsatz der Instrumentvariablen vielerorts nicht stattfindet, stellt sich für die Politikwissenschaft die Frage nach den rein politischen

---

1) Vgl. WENTZEL, K.F., BÖHR, H.J., a.a.O.

2) Ebenda

und den tatsächlich wirksamen Entscheidungsprozessen innerhalb des politisch-administrativen Systems. Ausgehend von der Hypothese, daß die Effektivität der vorhandenen Instrumente nicht ausreicht, um einen wirksamen Naturschutz zu gewährleisten, bzw. daß die Instrumente nicht effektiv eingesetzt werden, ist nach den Gründen für die relative Einflußlosigkeit zu fragen, die entweder in der inneren Struktur des politisch-administrativen Systems liegen oder aber im Einfluß externer Interessenkonstellationen gefunden werden können.
Es muß die Frage thematisiert werden, ob und wieweit das politisch-administrative System überhaupt in der Lage ist, bestimmte Politikinhalte als Programme zu entwickeln und dann auch wirksam durchzusetzen.
Es soll im Rahmen dieser Arbeit versucht werden, diese Fragen anhand ausgewählter Fallbeispiele, der Analyse von Programmen und Gesetzen im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege, zu beantworten.
Das ausgewählte Beispiel Bayern steht aufgrund der Ähnlichkeit der Bedingungen und der erlassenen Programme und Gesetze, stellvertretend für die anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland.
"Von nun an werden wir politische Steuerungsinstrumente in größerem Umfang einsetzen müssen, um unsere Umwelt zu verteidigen. Doch selbst wenn es gelingt, eine Theorie solcher Planung zu entwickeln, mißtraue ich beidem, dem Willen und der Fähigkeit der Regierungen, sich zu einer politischen Planung im notwendigen Ausmaß zu entscheiden und sie auch durchzusetzen."[1)]

---

1) MYRDAL, G., Ökonomie der verbesserten Umweltstrategien wider die Selbstmordgesellschaft, in: Nussbaum, H. v., (Hrsg.), Die Zukunft des Wachstums, Düsseldorf 1973, S. 15

A. UMWELT UND MENSCH

Im Rahmen dieses Abschnittes sollen nicht nur schon fast alltägliche Begriffe erklärt werden, um die Beziehungen der Lebewesen zu ihrer Umwelt zu verdeutlichen, sondern es sollen auch der Stellenwert des "Umweltschutzes" im Rahmen politischen Handelns erhellt und die gesellschaftliche Problematik herausgestellt werden, die uns bei der praktischen Umsetzung der Erkenntnisse der Wissenschaft von der Umwelt (= Ökologie) begegnet.
Ausgehend vom Gesamtkomplex "Umwelt" und "Umweltschutz" sollen die, die eigentliche Thematik dieser Arbeit darstellenden Begriffe "Landschaft", "Naturschutz" und "Landschaftspflege" herausgearbeitet und in ihrer Bedeutung für den Menschen dargestellt werden. Dies kann freilich nur in einer sehr umrißhaften Form geschehen.

I. WAS IST UMWELT?

Wie kaum ein anderes Wort hat der Begriff "Umweltschutz" Eingang in unseren Sprachschatz gefunden. Es ist die Gefahr nicht mehr zu übersehen, daß Umweltschutz zu einem Modewort, einer "Floskel" wird. Die Inhalte dieses Begriffes verschwimmen und die eigentliche Problematik wird verniedlicht. Dabei setzen effektive Maßnahmen zur Bekämpfung und Abwehr der vorhandenen und sicher noch verstärkt auf uns zukommenden Bedrohung ein Umweltbewußtsein in der Bevölkerung voraus, das sich nicht auf bloße Oberflächenerscheinungen beschränkt. Notwendig ist vielmehr, daß Ursachen und Wirkungen, Zusammenhänge und Abhängigkeiten bekannt sind und die Bereitschaft besteht, unsere heutigen Wert- und Ordnungssysteme zumindest in Frage zu stellen, wenn sie dem Ziel einer menschenwürdigen Umwelt im Wege stehen. Es gilt eine Umweltpolitik zu verwirklichen, die auch vor mächtigen Interessengruppen nicht kapituliert.[1)]

---

1) Vgl. BARTHEL, E., Umwelt-Politik, Berlin 1976, S. 3

1. Der Begriff "Umwelt"

In allgemeinster Form versteht man unter "Umwelt" alles was den Menschen "umgibt", was auf ihn einwirkt und was er selbst wiederum beeinflußt.

Um den Begriff "Umwelt" zu klären, stehen uns eigentlich nur Definitionen ganz bestimmter Wissenschaften zur Verfügung, z.B. die der Geographie, Biologie, Psychologie, Soziologie. Beim Vergleich der verschiedenen Definitionen stellt sich jedoch heraus, daß sie einen in Wahrheit gleichen Problemkreis meinen, ihnen aber, so ist es jedenfalls anzunehmen, die Kausalität ihrer speziellen Umwelten nicht immer bewußt ist.[1)]

Dazu einige Beispiele:

Umwelt kann definiert werden als "Gattungsbegriff, unter den alle äußeren Kräfte und Faktoren zusammengefaßt werden, auf die ein Organismus oder ein Aggregat von Organismen tatsächlich oder möglicherweise reagiert.[2)] KÜHNELT[3)] versteht unter Umwelt die Summe der anorganischen und organischen Lebensbedingungen. Nach ODUM[4)] geht es in der Ökologie, der Lehre von der Umwelt, um "Funktion und Struktur der Natur", eingeschlossen der Mensch, da er zur belebten Natur gehört.

Es gibt hinsichtlich der Definition des Begriffes Umwelt in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen eine sehr umfangreiche Literatur, die aber zur Bearbeitung des Themas nicht von Bedeutung ist und ich möchte mich der ziemlich klaren Definition UEXKÜLLs[5)] anschließen, der zwischen drei "Umwelten" unterscheidet:

- Die physische oder natürliche Umwelt. Dazu gehören Boden, Wasser, Luft, Klima, Oberflächenformen und Gesteine ebenso wie die Pflanzen- und Tierwelt. Nicht vom Menschen geschaffen, wird sie aber von ihm genutzt und verändert.

---

1) Vgl. KEHL, H., DAPPER, H., Umwelt Lebensraum und Mensch, in: Natur und Landschaft, 7/72, S. 183

2) SPROUT, H. u. M., Ökologie, Mensch, Umwelt, München 1971, S. 21

3) KÜHNELT, W., Grundriß der Ökologie, Jena 1965

4) ODUM, E.P., Ökologie, Serie Moderne Biologie des BLV, München 1967

5) UEXKÜLL, J. v., Umwelt und Innenwelt der Tiere, Berlin 1921, zitiert nach: BARTHEL, E., a.a.O., S. 4

- Die kulturelle oder gebaute Umwelt. Sie ist das Produkt menschlichen Handelns, unsere Städte und technischen Werke.
- Die soziale Umwelt. Das sind die Gruppen, Schichten, Klassen, Gesellschaften und Völker, in denen wir leben.

Selbstverständlich sind diese drei Bereiche nicht unabhängig voneinander, sondern beeinflussen sich gegenseitig.

2. Das Umweltsystem

Unter der Fülle der sich anbietenden Beschreibungen erscheint mir diejenige von DAHMEN/HEISS[1] einer dreischichtigen biotischen Umwelt in diesem Zusammenhang als erwähnenswert. Nicht nur den Lebewesen ist Umwelt eigen, sondern auch größeren Lebensgemeinschaften und landschaftlichen Einheiten, in übertragenem Sinne auch toten Gegenständen (z.B. einer Statue). Daher sprechen wir ganz allgemein vom "Umwelteigner". Jeder "Umwelteigner" stellt an seine Umwelt gewisse, nach seiner Art verschiedene Umweltansprüche; zunächst obligatorische (unbedingt existenznotwendige), ohne deren Erfüllung der Umwelteigner nicht fortbestehen kann (z.B. kann der Mensch nicht ohne Sauerstoff leben). Darüber hinaus bestehen noch fakultative (möglichst zu erfüllende) Umweltansprüche. Gerade bei den Problemen der menschlichen Umwelt geht es nicht nur um ein Weiterexistieren, sondern um ein Leben in Gesundheit und Würde.

Den Lebewesen ist keine ungegliederte Umwelt zu eigen. Vielmehr haben wir folgende Schichten der Umwelt zu unterscheiden:

- Die physische Umweltschicht
  Sie wirkt - selbst Körper und Stoff im naturwissenschaftlichen Sinne - naturgesetzlich auf den Körper des Lebewesens.
- Die physiognomische Umweltschicht
  Sie wirkt - selbst Physiognomie (Erscheinungsbild) im weitesten Sinne - als Erlebnisqualität auf Stimmung und Verhalten (etwa

---

1) DAHMEN, F.W., HEISS, W., "Umwelt" - Schlagwort oder rettende Einsicht?, Siegburg 1973

das Aussehen einer Stadt oder Landschaft, Lärm, Musik).

- Die informative Umweltschicht
  Sie vermittelt als Bedeutungsträger Informationen (z.B. Wegweiser, Verkehrszeichen, Duft und Farbe einer Frucht usw.)

Eine derartige, dreischichtige biotische Umwelt haben alle Lebewesen. Alle Wesen einer Art stellen innerhalb dieser biotischen Umwelt gleichartige Ansprüche.
Schäden und Gefahren gibt es nicht nur innerhalb der physischen Umweltschicht des Menschen, sondern ebenso in der physiognomischen (z.B. zerstörte Landschaft, monotones Stadtbild usw.) und in der informativen Schicht (z.B. Halbwahrheiten, Informationsüberflutung usw.). Hiervon wird allerdings kaum oder noch nicht gesprochen.

Kein Lebewesen kann ohne eine ihm gemäße Umwelt existieren.
Aus diesen Überlegungen gewinnen wir die Erkenntnis:
Umwelteigner (z.B. Lebewesen) + seine ihm gemäße Umwelt = untrennbare Existenzeinheit.
Wir schädigen ein Lebewesen (z.B. den Menschen) nicht erst, wenn wir seinen Körper verletzen, sondern bereits, wenn wir seine Umwelt beeinträchtigen oder vernichten.
Die durch Umweltansprüche geforderten Umweltqualitäten sind Teile oder Eigenschaften an gewissen Gegenständen, nicht diese Gegenstände selbst. Diese Gegenstände, welche die vom Umwelteigner beanspruchten Qualitäten bieten, sind also nicht die Umwelt an sich, sondern sie sind die dahinter stehenden "Umweltträger" (z.B. Atemluft, Trinkwasser, Boden, Pflanzen- und Tierwelt).
Beispielsweise brauchen wir Sauerstoff zum Atmen (= Umweltqualität), können ihn aber nur bekommen, wenn die Luft (= dahinterstehender Umweltträger) den Sauerstoff genügend und ohne Schadstoffe enthält.
Aber auch die "Umweltträger" existieren abermals nicht einzeln und unabhängig voneinander. Sie haben auch wieder "Umwelt", d.h. sie sind als Bausteine von Lebensgemeinschaften, Ökosystemen und landschaftlichen Einheiten in größere Systeme eingebettet, die wir als "Umweltfundamente" bezeichnen.

Diese "Umweltfundamente" stellen hochkomplizierte Gefüge dar aus vielfach miteinander verknüpften Umwelten der verschiedenen Lebewesen wie auch unbelebten Dingen.
Die enge Verknüpfung kommt durch die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Bausteine dieser Gefüge zustande.
"Umweltträger" und "Umweltfundamente" formen die "Basis" unserer Umwelt.

II. NATUR UND LANDSCHAFT - DEFINITIONEN

Natur und Landschaft sind die Umweltbasis des Menschen. Die Landschaft zeigt einen stufenweisen Aufbau mit vielfältigen Beziehungen - sowohl zwischen den Bausteinen innerhalb einer Stufe als auch noch komplizierteren Verknüpfungen von Stufe zu Stufe.[1)]

1. Der Begriff "Landschaft"

Bedeutsam im allgemeinen Sprachgebrauch wurde die Bezeichnung "Landschaft" für bildhafte Ansichten von Erdstellen als Bestandteil oder als ausschließlicher Gegenstand künstlerischer Darstellung. In der Romantik wird dieser künstlerische Landschaftsbegriff ganz allgemein und herrscht auch noch in der Gegenwart.
In die geographische Wissenschaft wurde das Wort "Landschaft" zu Ende des 18. Jahrhunderts als Fachausdruck übernommen und im 20. Jahrhundert von ihr zu einem ihrer Zentralbegriffe gemacht.[2)]
Landschaft ist einer jener Termini, die die wissenschaftliche Diskussion ungeheuer erschweren statt sie zu erleichtern. Denn der Begriff hat einen sehr verschwommenen und umgangssprachlichen Inhalt. Und dieser landläufige Begriffsgehalt stimmt nur sehr bedingt mit dem überein, was die moderne Geographie, die Landschaftsforschung

---

1) DAHMEN, F.W., HEISS, W., a.a.O.

2) Vgl. BUCHWALD, K., ENGELHARDT, W., Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz, Band 1, München 1968, S. 1 ff.

zum Objekt hat. Nach dem umgangssprachlichen Begriffsinhalt ist "Landschaft" die Summe der Sinneseindrücke, die sich uns darbieten, wenn wir ein Stück der Erdoberfläche betrachten. Landschaft meint sozusagen die Ausstattung des Raumes mit allerhand Gegenständen - natürlichen und vom Menschen geschaffenen. Damit handelt es sich bei diesem Begriffsinhalt von "Landschaft" um eine rein perzeptorische und ästhetische Kategorie.[1)]

Die Geographie, Landschaftsforschung, Landschaftsökologie lehnen den umgangssprachlichen Begriffsinhalt ab oder wollen ihn zumindest stark erweitert verstehen.

Es gibt innerhalb dieser Wissenschaften Vorschläge auf diesen Begriff ganz zu verzichten. Danach sollte einfach von "Geomer", also "Teil der Erdoberfläche" gesprochen werden. Ein solches "Geomer" wird systemtheoretisch verstanden. Es ist der territoriale Rahmen und die physische Manifestation oder Abbildung des Systems Mensch - Umwelt.[2)] Dieses System ist aufgebaut aus mannigfachen Elementen, den sog. "Geofaktoren". Sie lassen sich gliedern in:[3)]

- natürliche Elemente abiotischer und biotischer Art, also Topographie, Bodenschätze, Böden, Klima, Wasserhaushalt, Flora und Fauna.
- künstliche, d.h. vom Menschen gebaute Elemente, also Siedlungen, Straßen usw.
- den Menschen selbst, der dank seiner dominierenden und prägenden Tätigkeit auf das ganze System, einen eigenen Platz einnimmt.

Das Wesentliche dabei ist, daß das Zusammenwirken, die prozessualen Zusammenhänge und Abhängigkeiten der Systemelemente, zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand werden.

---

1) Vgl. BOESCH, M., Die Grenzen der Landschaftsbelastung durch den Fremdenverkehr, in: Röder, Chr., Engstfeld, P. (Hrsg.), Probleme der Alpenregion, München 1978, S. 127 ff.

2) Ebenda

3) Ebenda

2. Der Begriff "Ökosystem" [1)]

Naturgüter und Naturkräfte wirken in komplizierten Ökosystemen zusammen, wie sie z.B. Wälder, Flüsse, Seen oder Moore darstellen. Die in ihnen wirkenden Regelungskräfte sind auf eine hohe Dauerhaftigkeit der Ökosysteme (ökologisches Gleichgewicht) ausgerichtet. Das schließt jedoch eine langsame Weiterentwicklung, ein gewisses Maß an Anpassung an sich ändernde Umweltverhältnisse und andere natürliche Abläufe, wie z.B. die Verlandung eines Sees oder Erosion im Gebirge, nicht aus. Da diese Veränderungen in natürlichen, vom Menschen unbeeinflußten Ökosystemen meist über sehr lange Zeiträume und deshalb für den Menschen kaum wahrnehmbar ablaufen, kann hier von einem stabilen Gleichgewicht des Naturhaushaltes gesprochen werden. Durch die Eingriffe des wirtschaftenden Menschen werden viele Abläufe in der Natur so beschleunigt, daß sich die betroffenen Ökosysteme den geänderten Umweltbedingungen nicht mehr anpassen können und somit das Gleichgewicht gestört wird. Ein aus dem Gleichgewicht gebrachter Naturhaushalt bewirkt zwangsläufig eine Verschlechterung der natürlichen Lebensbedingungen des Menschen, sei es durch Beeinträchtigung einzelner lebensnotwendiger Faktoren des Naturhaushalts, wie z.B. des Wassers oder des Bodens, oder durch Minderung des Erholungswerts einer Landschaft durch Zerstörung typischer, reizvoller Landschaftsbilder. Die Nutzungsansprüche an die Landschaft müssen sich der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und seiner Naturgüter anpassen. Da die Nutzung der Landschaft zumeist mit einer Belastung des Naturhaushalts verbunden ist, sind nachhaltig störende Eingriffe in den Naturhaushalt zu vermeiden. Im allgemeinen trifft eine Belastung zunächst nur einen Faktor des Naturhaushalts, wie z.B. das Wasser und wirkt sich dann indirekt auf das Landschaftsgefüge und den Raum aus. Treten Schäden auf, dann sind die Grenzen der Belastbarkeit meist schon überschritten.

---

1) Vgl. BUCHWALD, E., a.a.O.

Innerhalb des Subsystems "Natürliche Umwelt" (das gemeint ist, wenn im Rahmen dieser Arbeit von Landschaft die Rede ist), unterscheiden wir zwei Typen von Ökosystemen, nämlich die "Naturökosysteme" als vom Menschen wenig oder gar nicht beeinflußte Lebensgemeinschaften einerseits und die "Agrarökosysteme" andererseits, die vom wirtschaftenden Menschen stark geprägt sind. "Naturökosysteme" sind in Mitteleuropa nur noch ganz vereinzelt zu finden - z.B. Moore, Teile des Hochgebirges, das Wattenmeer) und deshalb als Relikte und Anschauungsobjekte besonders wertvoll. Sie werden häufig - oder sollten es zumindest - unter Schutz gestellt.
Der weitaus größte Teil dessen, was wir unter "freier Landschaft" verstehen, sind "Agrarökosysteme" als sog. bäuerliche "Kulturlandschaft"[1)], zu der ohne weiteres auch gewachsene bauliche Substanz wie alte Bauernhöfe, Kirchen usw. zu zählen ist. Sind die "Naturökosysteme" vor allem von primär wissenschaftlichem Wert, so sind die "Agrarökosysteme" das was wir unter "Erholungslandschaft" verstehen. Diese Erholungslandschaften sind für den Menschen des Industriezeitalters von unersetzlichem Wert. Durch den ungeheuren Raumverbrauch unserer Gesellschaft sind sie zunehmend gefährdet.
Gänzlich unantastbar sollten die winzigen Reste von "Naturökosystemen" sein. Daß aber auch sie durch eine unverantwortliche Konsumwelle und ein überspitztes Eigentumsdenken samt dessen negativen Folgen, gefährdet sind, wird im Rahmen dieser Arbeit noch aufzuzeigen sein.

3. Definition "Landschaftspflege"

Die Landschaftspflege erstrebt die Ordnung, den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Landschaften mit dem Ziel einer nachhaltigen, leistungsfähigen und für den Menschen gesunden und erholungswirksamen Landschaft. Sie soll insbesondere Schäden im Landschaftshaushalt

---

1) im Sinne einer "vor-industriellen" Landschaft.

und im Landschaftsbild vorbeugend verhindern und bereits eingetretene Schäden ausgleichen oder beseitigen. Die Landschaftspflege setzt Grundlagenuntersuchungen vorwiegend landschaftsgeschichtlicher, biologischer, ökologischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Art voraus.
Sie umfaßt die Landschaftsanalyse und -diagnose, die Landschaftsplanung, den Landschaftsbau und die pflegliche Nutzung der natürlichen Hilfsquellen, wie Boden, Klima, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt. Sie erstreckt sich auf die freie - also unbebaute - Landschaft.
Mit der Landschaftspflege eng verbunden ist vor allem der Naturschutz.

4. Definition "Naturschutz"

Der Naturschutz dient der Erhaltung schutzwürdiger Landschaften und Landschaftsbestandteile. Seine Aufgabe ist es, aus kulturellen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen, Landschaften und Landschaftsbestandteile einschließlich seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten sowie deren Biotope (Lebensräume) zu sichern. Dies kann erreicht werden durch allgemeinen Landschaftsschutz, Landschafts- und Naturschutzgebiete, Nationalparke, Naturdenkmale und Artenschutz (Tier- und Pflanzenarten).[1)]

5. Faktoren der Gefährdung

Auf der Fläche der Bundesrepublik Deutschland von 248 470 qkm leben ca. 62 Millionen Menschen bei einer Einwohnerdichte von 247 Menschen pro qkm. Das bedeutet einen Platz in der Spitzengruppe unter den Ländern der Welt.[2)]

---

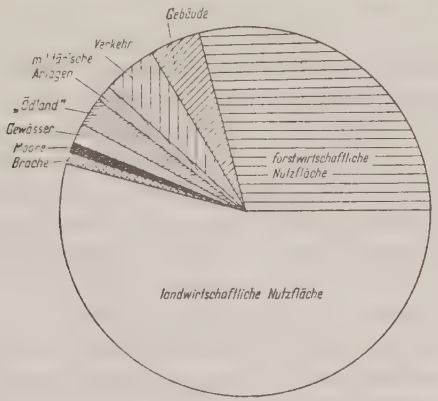
1) Genaue Definitionen siehe Teil C II 2 ff.

2) Zum Vergleich: Bevölkerungsdichte Brasilien: 11
Indien: 168
China VR: 81
Niederlande: 323

Diese Zahl gibt jedoch noch keinen genauen Eindruck von dem, was sich hier tatsächlich an Menschen massiert. Schon jetzt leben rund 60 v.H. der Bevölkerung in den Städten und städtischen Gebieten, und diese Tendenz zeigt aufsteigenden Trend. In den städtischen Gebieten werden bereits Bevölkerungsdichten von über 4000 Einwohnern je qkm erreicht.[1)]

Der Flächenbedarf der Industrie wächst. Der Güteraustausch, Freizeit und wachsende Mobilität machen die Anlage neuer Verkehrswege notwendig. Wo 1950 ein Einwohner noch 80 qm Lebensraum benötigte, müssen ihm heute bereits 140 qm als Parkraum, Wohnfläche usw., zur Verfügung stehen.[2)]

Die Gesamtfläche der BRD gliederte sich 1970 wie folgt. [119]



1. *Landwirtschaftlich genutzte Fläche*	*135 782 qkm*	*(54,8%)*
2. *Forstwirtschaftlich genutzte Fläche*	*71 695 qkm*	*(28,9%)*
3. *Straßen, Wege, Eisenbahnen*	*11 150 qkm*	*(4,5%)*
4. *Gebäude- und Hofflächen*	*10 482 qkm*	*(4,2%)*
5. *„Öd- und Unland"*	*6 726 qkm*	*(2,7%)*
6. *Gewässer*	*4 434 qkm*	*(1,8%)*
7. *Militär-, Flug-, Sport-, Park- und Grünanlagen, Ziergärten und Friedhöfe*	*3 594 qkm*	*(1,5%)*
8. *Nicht mehr genutzte Landwirtschaftsfläche*	*2 206 qkm*	*(0,9%)*
9. *Unkultivierte Moorflächen*	*1 697 qkm*	*(0,7%)*

Quelle: LOHMANN, M., Natur als Ware, München 1972, S. 12

---

1) Vgl. LOHMANN, M., Natur als Ware, München 1972, S. 11 ff. In meinen Ausführungen lehne ich mich an diesen Autor an.

2) Ebenda

Wie wir aus der Tabelle ersehen können, präsentiert sich unser Land als ein bis an die Grenzen seiner topographischen Möglichkeiten, d.h. bis auf etwa 4 Prozent seiner Fläche, wirtschaftlich genutztes Gebiet.[1)]

Über die künftige Veränderung der Flächennutzung liegen bei den Bundesressorts Schätzungen für das gesamte Bundesgebiet vor. Aus den oben angeführten Unterlagen lassen sich von 1969 bis 1980 in etwa Werte für das gesamte Bundesgebiet ermitteln:

Abnahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche	*650 000 bis 700 000 ha*
Zunahme der Waldfläche	*120 000 ha*
Flächenbedarf für Siedlungszwecke	*290 000 ha*
Flächenbedarf für Straßen und Wege (alle Bauträger)	*120 000 ha*
Flächenbedarf für Verkehrsflughafen und -landeplätze	*11 000 ha*
Flächenbedarf für militärische Verteidigung unbeschadet fehlender großer Truppenübungsplätze	*33 000 ha [96]*

Quelle: LOHMANN, M., a.a.O., S. 20

Einen der wesentlichen Faktoren der Gefährdung der freien Landschaft stellt die Siedlungsentwicklung und der Straßenbau dar.
Die Notwendigkeit von Wohnungsbau soll hier nicht bestritten werden, ganz im Gegenteil. Es soll aber in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Probleme des Zweitwohnungsbaus in bevorzugten Erholungsgebieten (wie z.B. dem Alpenraum) verwiesen werden, der meist einer finanzstarken Schicht vorbehalten bleibt und sich besonders landschaftszerstörend auswirkt.
Für den künftigen Bedarf an Siedlungsfläche bestehen gewisse Anhaltspunkte (exakte Daten liegen für die Bundesrepublik Deutschland nicht vor). Für die Siedlungsdichte haben sich im In- und Ausland Erfahrungswerte herausgebildet, die zwischen 40 und 65 Einwohner pro Hektar (150 bis 250 qm pro Einwohner) liegen. Geht man davon aus, daß jährlich derzeit etwa 400.000 - 440.000 Wohnungen gebaut werden und daß jede dieser Wohnungen von 3 Einwohnern bewohnt wird, so ergibt sich ein Flächenbedarf für 1,32 Mio. Menschen in Höhe von 26.400 Hektar, wenn man eine mittlere Siedlungsdichte von 50 Einwohnern pro Hektar zugrunde legt.[2)]

---

1) Vgl. LOHMANN, M., a.a.O.
2) Ebenda

Bei gleichbleibenden Flächenanforderungen kann auch für das nächste Jahrzehnt jährlich mit einem Bedarf von rund 30.000 Hektar gerechnet werden. [1)]

Es muß dabei aber berücksichtigt werden, daß in Zukunft infolge des steigenden Infrastrukturbedarfs,der zunehmenden Freizeit und anderer Faktoren der Flächenbedarf Einwohner pro Hektar erheblich steigen wird.

Der jährliche Bedarf an Siedlungsflächen stieg in den letzten 20 Jahren ständig. Setzt man diesen Zuwachs in Relation zum Bevölkerungswachstum, so zeigt sich, daß die Siedlungsflächen ständig überproportional zugenommen haben und derzeit etwa viermal so schnell anwachsen wie die Bevölkerung. [2)]

"Im Sog einer staatlicherseits nur wenig kontrollierten Dynamik, getragen von kurzsichtigen, örtlichen, immer ökonomischen Interessen, läuft der Raumverbrauch unbeeinflußt von konjunkturellen Schwankungen der Bautätigkeit in den landschaftlich hochwertigen Gegenden mit einer gewissen Regelmäßigkeit der Entwicklung ab, die an den Voralpenseen beispielhaft sichtbar wird:

In einer ersten Phase wirken örtliche Grundeigentümer auf die Gemeinde ein, Baugrund auszuweisen... Die Erreichbarkeit für nahezu jeden Ort, die der Individualverkehr schafft, ermöglicht Ortsfremden auf den von Gemeinden ausgewiesenen Bauflächen den Erwerb von Wohnungen, sei es als Erst- oder Zweitwohnsitz... In einer zweiten Phase reichen für die neu hinzugekommenen Bewohner die Erwerbsmöglichkeiten nicht mehr aus, was den Ruf nach Arbeitsplätzen laut werden läßt. Die Ansiedlung von Gewerbe zieht zusammen mit der sich ausbreitenden Wohnbebauung eine entsprechende Infrastruktur durch Straßen und Versorgungseinrichtungen nach sich... die die Landschaft zusätzlich belasten. Sind die Einrichtungen für die Infrastruktur in Form von Straßen, Wasserleitungen o.a. geschaffen, müssen sie sich auch rentieren, was aus der Sicht der Gebietskörperschaften weitere Bautätigkeit erfordert... Nicht einmal negative Folgen für den Fremdenverkehr werden bedacht. Das Ganze bildet im Ergebnis eine Art sich selbst verstärkenden Regelkreis, der die Ressource Erholungslandschaft rasch verbraucht... Aus jahrhundertealten Kulturlandschaften, werden in

---

1) Vgl. LOHMANN, M., a.a.O.

2) Ebenda

wenigen Jahrzehnten verbaute, gesichtslose Konsumlandschaften, die allenfalls noch die Herzen von Spekulanten höher schlagen lassen..."[1)]

Als weiteres Beispiel akuter Landschaftsgefährdung möchte ich den Straßenbau anführen. Die Tatsache, daß (1970) bereits weit über 11.000 qkm unseres Landes (fast die Größe des Landes Schleswig-Holstein) mit Straßen, Wegen und Eisenbahnen zugebaut waren, läßt die Dimension erahnen. "Ist doch ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Verkehrsflächen vor allem dafür geschaffen worden, um das suchen zu können, was man durch den Verkehrswegebau gerade in so großem Maße zerstört, nämlich "Natur", Ruhe, frische Luft. Es ist in jeder Beziehung ein Teufelskreis: Weil man in den Städten nicht mehr wohnen kann (nicht zuletzt wegen des Verkehrs), zieht man in die Stadtrandgebiete und vermehrt damit den Verkehr. Je mehr die Außenbereiche der Städte zersiedelt werden, desto weiter rücken die Erholungsgebiete in die Ferne, desto mehr Leute müssen sich Autos kaufen. Je mehr Leute Autos kaufen, desto mehr Straßen müssen gebaut werden. Je mehr Straßen gebaut werden und je mehr Leute Autos haben desto länger müssen die Leute fahren, um Straßen und Autos zu entfliehen.. Eine endlose Spirale, hinlänglich bekannt und dennoch ohne Lernwirkung."[2)]

Vor Jahren während des Bundestagswahlkampfes von 1972 sah es vorübergehend danach aus, als seien die Politiker dem Irrtum auf die Spur gekommen. Vor allem bei den Regierungsparteien mehrten sich die Stimmen, die nach der Verlagerung der Staatsausgaben vom Straßenbau auf die öffentlichen Verkehrsmittel riefen. Doch es folgten die Ölkrise und eine wirtschaftliche Rezession, unter der vor allem auch die Automobilindustrie gelitten hat.
Der Reformeifer von ehedem wurde nun als "Autoverteufelung" denunziert und erlahmte. Es war schon 1971, als der damalige Bundesverkehrsminister Leber seine Vision einer autogerechten Bundesrepublik Deutsch-

---

1) SENING, Chr., Bauen: Raumverbrauch in Erholungslandschaften, in: "Nationalpark", Nr. 4/77, S. 14

2) LOHMANN, M., Natur als Ware, München 1972, S. 123

land dargelegt hatte: selbst der am weitesten abseits wohnende Bürger solle höchstens fünfzehn Kilometer bis zum nächsten Autobahnanschluß fahren müssen. In der Folgezeit schien es dann als hätten Bundesregierung und Bundestag einem solchen Unfug abgeschworen. Doch der Schein trog. Nach den Zielvorstellungen im Bundesfernstraßenbau und im koordinierten Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahre 1985 (Beschluß der Bundesregierung v. 9.3.1977) sind bis 1985 für den Ausbau unserer Verkehrssysteme 110 Milliarden DM vorgesehen. Davon entfallen auf den Fernstraßenbau ca. 59 Milliarden DM (53 %) und auf den kommunalen Straßenbau 11 Milliarden (10 %). Für den Straßenbau werden von der Bundesregierung bis 1985 also insgesamt 70 Milliarden DM bereitgestellt. Vergleichsweise muß die Deutsche Bundesbahn mit nur 18 Milliarden DM (16 %) für Investitionen auskommen.[1] Neben den gesetzlich sanktionierten "Fünfjahresplänen" für den Fernstraßenbau entwerfen die Bonner Verkehrsplaner "Bedarfspläne", in die alle jene Straßen eingezeichnet sind, die über das aktuelle Programm hinaus für nötig gehalten werden. Diese und viele andere Fernstraßen, die das vorhandene Netz weit mehr als verdoppeln würden, werden gebaut, wenn der Straßenbau nicht alsbald auf ein Maß zurückgeschnitten wird, der auch anderen Verkehrssystemen Raum und mehr Geld beläßt und darüber hinaus den vielfältigen Bedenken des Naturschutzes mehr entgegenkommt.[2] Alle wohlklingenden Formulierungen und Programme hinsichtlich der Landschaftserhaltung sind völlig umsonst, wenn weiterhin wertvollste Erholungslandschaften durch immer neue Straßen und Autobahnen zerstört werden.
Es braucht dazu mehr als unverbindliche Absichtserklärungen in kurzlebigen Regierungserklärungen.

---

1) Zahlen entnommen aus: Natur und Umwelt, 2/79, S. 13

2) Daß durch eine "Bewußtseinsänderung" breiter Schichten und die dadurch befürchteten Auswirkungen auf das "Wahlverhalten", Korrekturen möglich sind, zeigte die 1979 geführte "Verkehrsdiskussion", die sogar den Rücktritt des nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsministers (Protest gegen die Autobahn durch das Rothaargebirge) brachte.
Konsequenz: Es werden voraussichtlich 3000 Autobahnkilometer gestrichen.

"... Die Verfügungsgewalt der Wohlstands-Rollbahnen trägt Züge des Kriegsrechts. Sie verfügen über die Räume, in die sie eindringen, in der Weise der Beschlagnahme, der Besetzung, der Okkupation... Landschaft ist nur noch als strategischer Raum erlaubt, als Entfaltungsgelände für die Strategie des Transports, des fahrenden Menschen. Die letzten Idyllen stehen den strategischen Maßnahmen des Straßenbaus nicht mehr im Wege. Sie werden beseitigt... Dies ist die Lage. Wir kennen sie. Wir leben im Kriege. Im schlimmsten aller Kriege, in einem Bürgerkrieg, im Krieg mit uns selbst, der Transportgesellschaft... Wenige aber begreifen Ursache und Ausmaß dieses stillen, dieses kalten Krieges, den unsere Bedürfnisse, die in der Transportgesellschaft habituell geworden sind, gegen unsere Substanz führen. Wo ist der Konservative - und hier ist das Wort endlich und zu einem letzten Male am richtigen Platz - der, weder zu brechen noch zu biegen, darauf besteht, daß Landschaft zu unserer menschlichsten Substanz gehört?... Die künstlichen Gebilde der Transportgesellschaft, die unsere Landschaft Zug um Zug vernichten, sind, Eroberungsgebilde auf verheerende Kosten unserer Substanz ..."[1)]

6. Wertprioritäten

Naturschutz- und Umweltschutz generell - ist strittig, weil er von unterschiedlichen Wertprioritäten aus beurteilt wird.

- Es geht weniger darum, ob man Naturschutz für eine gute Sache hält, sondern es geht in der politischen Diskussion vielmehr darum, welche privat- und volkswirtschaftlichen Opfer dafür gebracht werden sollen.
- Die Gefahr besteht nicht primär darin, daß unterschiedliche Wertvorstellungen bestehen, sondern, daß diese Oberzeugungen entweder nicht offen vorgetragen werden oder von der Gegenseite unsachlich angegriffen oder diskriminiert werden (Naturschützer werden heute noch als "romantische Spinner" oder aber wie in letz-

---

1) GRUENTER, R., Landschaftskrieg, in: FAZ v. 25. 6. 1977

ter Zeit zu beobachten als "grüne Kommunisten" oder "potentielle Systemveränderer" diskriminiert)

- Eine weitere Gefahr besteht darin, daß im Streit um Wertüberzeugungen die Emotionalität die Rationalität so verdrängt, daß Sachargumente immer mehr an Gewicht verlieren und der Gegner in Sachfragen zum persönlichen und moralisch minderwertigen Feind wird.
- Naturschutz ist strittig, weil er Verzichtleistungen vor allem ökonomischer Art erfordert
- Im allgemeinen sitzt der Naturschutz am kürzeren Hebel, weil er durch Verzicht auf wirtschaftliche Nutzung bzw. die Gewinnerwartungen einzelner Personen, Gruppen oder Regionen schmälert und er auf die Herstellung einer breiten Zustimmung in Öffentlichkeit und auch Verwaltung angewiesen ist.

"Da beherrschen immer noch Worte wie Schönheit, Seltenheit, wertvoll, unersetzlich usw. die Argumentation. Nichts gegen diese Begriffe an sich. Sie stimmen alle! Aber sie überzeugen allzu oft nicht und werden dann einfach vom Tisch gewischt mit Gegenargumenten, wie sie die Wirtschaft in oft schillernden, durchgefeilten Formulierungen unters Volk bringt, wo sie schon fast zum allgemeinen Gedankengut geworden sind. Gerade durch diese erscheint der Naturschutz als lästige, den allen zustehenden Wohlstand untergrabende Institution mit einem überheblichen Machtanspruch."[1)]

Trotzdem hat nach außen hin, vor allem in der Haltung von Politikern und Behörden, während der vergangenen zehn Jahre, eine Veränderung gegenüber dem Naturschutz stattgefunden. Der Naturschutz ist in einer gewissen Art hoffähig geworden.[2)] Heute wird es kein Politiker mehr so leicht wagen, offen als Naturschutzgegner dazustehen, um so mehr als naturschutzpolitische Zielsetzungen in wohlklingenden Programmen der Bundesregierung und der Länder formuliert wurden. Also doch eine Bewußtseinsveränderung? Auf den ersten Blick ja; auf den zweiten Blick wird man erkennen müssen, daß jenseits aller verbalen Lippenbekenntnisse die Zerstörung der

---

1) MAHR, R., Widerwillen und Widerstand gegen Naturschutz, in: Natur und Landschaft", 1978, Heft 7/8, S. 240

2) Ebenda

Landschaft mit unverminderter Geschwindigkeit voranschreitet, besonders auch in Zeiten der wirtschaftlichen Rezession u.a. unter dem Deckmantel der Arbeitsplatzbeschaffung.
"... ist doch das neue Reizwort "Arbeitsplätze" gefallen. Da ziehen wir sogleich die Köpfe ein. Denn wie steht man da angesichts von arbeitslosen Menschen, wenn man der Holzfabrik den naturnahen Wald, dem Blumenerdefabrikanten das Moor ... vorzieht? Als Asozialer steht man da, als Unmensch, ja, als grüner Kommunist, wenn nicht gar - und dies ist der schlimmste Vorwurf - als Feind der sozialen Marktwirtschaft... Wir haben ja wohl nicht eine Million Arbeitslose, weil der Naturschutz gegen überzogenen Straßenbau, forcierte Atomkraftwerke usw. ist. Wir haben sie, weil wir unser ganzes Leben dem Markt unterordnen, weil wir mit den subtilsten Mitteln der Verführung die Produktion von energievergeudenden die Umwelt belastenden Konsumgütern fördern, deren Kurzlebigkeit auf Ersatz programmiert ist. Stockt der Energiefluß dann, und zwar wiederum aus Marktgründen, wie während der Ölkrise, und stocken mit ihm Absatz und Produktion, dann schicken die Konzerne Hunderttausende Arbeiter auf die Straße und dem Steuerzahler auf den Hals. So sozialisieren sie die Marktwirtschaft..."[1)]

7. Die ethische, medizinisch-psychische und soziale Komponente des Natur- und Landschaftsschutzes

Über die angesprochenen Problemkreise hinaus hat die Umweltproblematik zweifellos eine bedeutende ethisch-normative Komponente. Dies trifft in besonderem Maße auf den Natur- und Landschaftsschutz zu, der zugegebenermaßen für das existentielle Überleben des Menschen im Sinne seiner Grundbedürfnisse (wie essen, trinken usw.) nicht immer unabdingbar ist. "Bei der fortschreitenden Abstumpfung unserer Sinnesorgane und dem Verlust ästhetischen Empfindens - beides bedingt durch unser kommerzielles Denken - ergibt sich damit überhaupt keine Notwendigkeit von Landschaftsschutz zu sprechen. Ein Stück dieser Weltbühne kann, solange es eine Dividende abwirft, überhaupt nicht häßlich sein."[2)] Daß

1) STERN, H., Arbeitsplätze, in: "Nationalpark", 2/76, S. 4 f.
2) BOESCH, M., Die Grenzen der Landschaftsbelastung durch den Fremdenverkehr, in: Röder, Ch., Engstfeld, P.A., Probleme der Alpenregion, München 1978, S. 127

aber die Erhaltung der "freien, schönen" Landschaft aus ethisch-ästhetischen, kulturellen und praktischen Gründen (als Erholungslandschaft) allgemein als politisches Ziel anerkannt ist, dürfte unbestritten sein und sollte als Prämisse stehen.
Inwieweit eine "schöne Landschaft" aus psychischen Gründen für den Menschen existentiell ist, dies herauszufinden ist Aufgabe der jungen Wissenschaft der Umwelt-Psychologie, die noch an den Anfängen steht.[1)]
Fest stehen dürfte, daß städtische Umwelt und industrielle Arbeitswelt für den Menschen physische, psychische sowie soziale Belastungen schaffen, denen er nach seiner körperlich-seelischen Konstitution nicht mehr gewachsen ist. Es werden Stimmen laut, die davor warnen, die zivilisierte Menschheit entwickle sich auf ein großes Krankenhaus hin, weil die Anpassungsfähigkeit des menschlichen Organismus überfordert werde.[2)] Gegen die Folgen, die sich aus der Divergenz zwischen technischer Entwicklung und physisch-psychischer Konstitution des Menschen ergeben, stellt der Aufenthalt in naturnahen ländlichen Räumen (vorindustrieller Erscheinungsform) ein entscheidendes Heilmittel dar.
Er hilft zumindest zeitweise den verlorenen Kontakt zu der Umwelt, auf die hin der Mensch entwicklungsgeschichtlich geprägt ist, wieder herzustellen. Der Verlust von landschaftlich hochwertigen Bereichen, die auf diese Weise eine Komplementärfunktion zu den nicht besiedelten Zonen erfüllen muß langfristig durch Fortfall indirekter Schadensminderung die direkt wirkenden Schadensursachen noch verstärken.[3)]
Der Raum ist das Wirkungs- und Erlebnisfeld für den Menschen, und die Umweltpsychologie zeigt uns, daß es nicht ganz gleichgültig ist, wie dieses Aktivitätsfeld beschaffen ist. Die Gliederung und Ausgestaltung des Raumes haben einen Einfluß auf unsere psychologische Vitalsituation. Und über soziale Mechanismen schlägt sich diese Situation auf individuelles Verhalten und die Sozialstruktur nieder. Man könnte die-

---

1) Vgl. SENING, Chr., Bedrohte Erholungslandschaft, München 1977, S. 17 ff. Ich lehne mich in den nachstehenden Ausführungen an SENING an.

2) Ebenda

3) AMELUNG, W., Landschaft und Natur als Hilfe der heutigen Medizin zur Behandlung und Heilung von Zivilisationsschäden, in: Wald in der Raumordnung, Schriftenreihe der Evangelischen Akademie in Hessen-Nassau, Frankfurt 1966, S. 114 ff.; HEISS, F., FRANKE, K., Zivilisationsschäden, Stuttgart 1964, S. 2 u. 15 ff.; zitiert nach SENING, Chr., Bedrohte Erholungslandschaft, München 1977, S. 17 ff. SENING gibt einen hervorragenden Überblick über die physische, psychische und soziale Bedeutung des Landschaftserlebens.

sen Motivationskreis als den sozialpsychologischen oder erholungspolitischen bezeichnen.[1] Es ergibt sich, daß heute gesundheits- und versorgungspolitische wie auch erholungspolitische Motive zur Erhaltung der natürlichen Umwelt durchaus allgemein anerkannt sind. Aus dieser menschenbezogenen Sicht ergibt sich dann, daß Naturschutz auch Menschenschutz ist. Mit der Zerstörung der Landschaft ist der Mensch als einzelner wie auch die Gesellschaft in "Werten" oder Gütern getroffen, die mit rein naturwissenschaftlichen aber auch mit nur psychologischen oder soziologischen Erkenntnissen nicht mehr faßbar sind. Hier müssen u.a. auch philosophische, anthropologische Kriterien mit herangezogen werden.[2] Erholung ist nicht nur das Einatmen frischer Luft in die Lunge, die körperliche Betätigung, die Stärkung des Körpers für neue Leistung. Das vielfältige Anschauen und Erleben der Natur, das Wandern durch Landschaften, spricht den Menschen in anderen als nur körperlichen Bereichen an, stärkt nicht nur seine körperlichen Kräfte, sondern auch die geistig-seelischen der Betrachtung, des Erkennens, der geistigen Aufnahmebereitschaft und Regsamkeit aber auch der Sozialität. "Landschaft" entsteht überhaupt erst aus der nutzbaren Natur, durch diese geistige Beschäftigung mit ihr und konstituiert sich durch den ästhetischen Sinn und Genuß.[3]

Die durch Gefährdung, Schädigung, Zerstörung der Natur drohende geistig-seelische Verarmung und Verkümmerung bedroht das menschliche Dasein in den Möglichkeiten seiner Erfüllung ebenso wie die Bedrohung der körperlichen Bedingungen des Daseins. Beide müssen gleichermaßen geschützt werden. Diese Prämisse ist insbesondere auch von Bedeutung bei der Diskussion um ein "Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt", die eben unbedingt diese beiden Komponenten gleichrangig beinhalten muß.[4]

Neben den bloßen Schutz vor biologisch-physischen Schäden muß nachdrücklich die Sicherung der sozialen und ästhetischen Ansprüche des Menschen an seine natürliche Umwelt und damit auch eine verstärkte Betonung des Natur- und Landschaftsschutzes (neben dem technischen Umweltschutz) innerhalb des Umweltrechts, treten.[5]

---

1) Vgl. SENING, Chr., a.a.O.

2) Ebenda.

3) Vgl. u.a. RITTER, J., Landschaft, zur Funktion des Ästhetischen in der modernen Gesellschaft, in: Ritter, J., Subjektivität, Frankfurt/Main 1974, S.141,163; zitiert nach SENING, Chr., a.a.O., S.19.

4) Vgl. SENING, Chr., a.a.O.

5) Ebenda.

III. ÖKOLOGIE UND POLITIK

Aufgabe des "Umweltschutzes" allgemein und des Natur- und Landschaftsschutzes im besonderen ist es, das ökologische Gleichgewicht oder den "Haushalt der Natur" sicherzustellen. In der Umweltdiskussion stehen häufig die sichtbaren negativen Erscheinungen im Mittelpunkt, zerstörte Landschaften usw. Es werden sehr häufig, auch von seiten der Bürgerinitiativen nur partiale Probleme erkannt und zur Diskussion gestellt, eine politische Analyse der Ursachen aber - bewußt oder unbewußt - bleibt ausgespart.
Der Zusammenhang und das Abhängigkeitsverhältnis von Ökologie und dem ökonomischen und politischen System bleiben vielfach unbeachtet. [1)]

Aus wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen folgen nicht nur die wesentlichsten Eingriffe in unsere Ökosysteme; aus beiden Bereichen ergeben sich auch die Möglichkeiten bzw. Grenzen effektiver Umweltschutzmaßnahmen. [2)]
Wenn Naturschutz und Landschaftspflege als Aufgabe des politisch-administrativen Systems akzeptiert werden, dann doch offensichtlich unter der Voraussetzung, daß das politisch-administrative System im ganzen über wirksame Steuerungsinstrumente verfügt. Diese Frage nach der Wirksamkeit ihrer Instrumente steht im Zentrum der Ökopolitik. Hier ist auch der Punkt, an dem die Politikwissenschaft einen wesentlichen Beitrag zur wissenschaftlichen Aufklärung solcher Fragen leisten kann. Sobald nämlich das tatsächliche Auseinanderklaffen ökopolitischer Zielsetzungen und realer Entwicklung zum Problem wird, muß die Thematik empirischer und normativer Untersuchungen über Objektsbereichsanalysen und Instrumentenanalysen hinaus auch auf die Frage nach den Bedingungen der Anwendung der Instrumente erweitert werden.
Diese Bedingungen aber liegen im politisch-administrativen System und seiner politischen Interaktion mit sozio-ökonomischen Interessen, also mitten im Arbeitsgebiet der Politikwissenschaft.
Ausgehend von der Hypothese, daß die Effektivität der vorhandenen Instrumente nicht ausreicht, um einen wirksamen Natur- und Landschaftsschutz zu betreiben, ist nach den Gründen für die häufig festzustel-

---

1) Vgl. BARTHEL, E., a.a.O., S. 4 f.

2) Ebenda

lende Einflußlosigkeit zu fragen, die entweder in der inneren Struktur des politisch-administrativen Systems liegen oder aber im Einfluß externer sozio-ökonomischer Interessenkonstellationen gefunden werden können.
Allgemeiner formuliert, geht es um die Aufklärung der Zusammenhänge zwischen politisch-administrativem System, Strukturen und Prozessen auf der einen Seite und den Inhalten der Politik auf der anderen Seite.
Es wird die Frage thematisiert, ob und wieweit das politisch-administrative System überhaupt in der Lage ist, bestimmte Politikinhalte als Programme zu entwickeln und dann auch wirksam durchzusetzen.

"Die Annahme, daß Umweltschutz ein per se konsensfähiges politisches Ziel sei, hat nach der ersten Phase der Euphorie seiner Durchsetzung geschadet. Anders als z.B. Mitbestimmung oder Bildungsreform wurde Umweltschutz weder als in sich noch mit anderen Zielen als konfliktfähig und konfliktnotwendig diskutiert. Damit aber wurde versäumt, Strategien und Mechanismen zu entwickeln, die seine politische Durchsetzung in Konkurrenz mit anderen politischen Zielen gewährleistete. Als sichtbar wurde, daß Umweltschutz sehr wohl Teil des politischen Verteilungskampfes bedeutet, war es zu spät: wohlmeinende Absichtserklärungen mußten praktische Politik ersetzen."[1] Umweltschutz im allgemeinen und Natur-, Landschaftsschutz im besonderen sind politische Ziele, die in Gesetzen und Programmen formuliert wurden.
Die Regenerations- und Reproduktionsbedingungen der Menschen haben sich als Folge der verschlechterten Umweltbedingungen vermindert.
Aus dieser evidenten Situation werden von verschiedenen Seite politische Folgerungen gezogen in der Erkenntnis, daß die Verschlechterung eine Folge sozio-ökonomischen Handelns ist.
Die Umweltprobleme beinhalten zwei verschiedene Aspekte, einen ökologisch-naturwissenschaftlichen und einen politisch-sozialwissenschaft-

---

1) JÄGER, W., MÖHLEISEN, H.-O., Umweltschutz als politischer Prozeß, München 1976, S. 8

lichen.[1] Die Literatur zum naturwissenschaftlich-ökologischen Gesichtspunkt (teilweise auch zum rein ökonomischen und rechtswissenschaftlichen Aspekt) füllt inzwischen ganze Bibliotheken, wogegen der Bereich politisch-sozialer Ursachen weitgehend vernachlässigt wurde. Es reicht nicht mehr aus, den Umweltschutz allein der Naturwissenschaft und bestenfalls noch der Rechtswissenschaft zu überlassen. Vielmehr sind auch die Sozialwissenschaften und insbesondere die Politikwissenschaft herausgefordert. Erforderlich sind komplexe Lösungen, die Umweltschutz als integralen, fächerübergreifenden Bereich sehen, ohne gleichzeitig die Beziehung zum realen Problem aus den Augen zu verlieren.[2] Umweltschutz ist ein politischer Prozeß, der im weiten Problemkreis modernen Staats- und Demokratiedenkens gesehen werden muß. Die Erkenntnisse naturwissenschaftlicher Forschung können ohne die Vermittlung der Sozialwissenschaften keine Wirkungskraft entfalten. Naturwissenschaftliche ökologische Forschung hat eine vergleichsweise lange Tradition, während die Anfänge der sozialwissenschaftlichen Umweltschutzforschung zeitlich mit dem in den letzten 10 - 15 Jahren in der Öffentlichkeit einsetzenden ökologischen Aufklärungsprozeß zusammenfallen.[3] Die Transformation der Ergebnisse naturwissenschaftlich-ökologischer Forschung "auf das gesellschaftliche Norm- und Normverwirklichungssystem war bisher unzureichend. Unzureichend vor allem deshalb, weil die Problematik der Umweltsicherung nicht in ihrer ganzen sozialen Komplexität ins Bewußtsein der Träger der politischen Willensbildung gerückt war oder durch den politischen Druck der an der Verschleierung der entsprechenden Zusammenhänge interessierten Kreise überlagert wurde".[4]
Über die Ursachen der Umweltgefährdung und -zerstörung gibt es sehr divergierende Auffassungen.
Eine Gruppe, die man auch als "Kulturpessimisten" bezeichnen kann, geben der Industrialisierung die Hauptschuld. Umweltschäden werden

---

1) Vgl. GLAGOW, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972, S. 9 f.

2) Vgl. JÄGER, W., MÜHLEISEN, H.-O., a.a.O.

3) Vgl. MAYER-TASCH, P.-C., DORAN, C.F., HINZ, M.O., Umweltschutz - Politik des peripheren Eingriffs, 1972, S. 14 ff.

4) Ebenda, S. 14

der Technik, dem technischen Fortschritt, generell der "modernen Industriegesellschaft" zugeschrieben.
Es wird die "moderne Wirtschaft" generell als Hauptfaktor der Umweltzerstörung ausgemacht. "Die Ökonomie hat den absoluten Vorrang gehabt... und dieses Ziel, mit immer mehr Energie und immer mehr Maschinen... ist nicht erreichbar; es sei denn mit der Folge der totalen Zerstörung dieser Erde..."[1)]
Es wird häufig auf einer "psychologischen" Ebene mit der Frage nach dem "Sinn" argumentiert. FROMM stellt die Frage "wie ist es möglich, daß der stärkste aller Instinkte, der Selbsterhaltungstrieb, nicht mehr zu funktionieren scheint."[2)]
Vertreter dieser Auffassung z.B. GRUHL und AMERY machen das weltweite "zerstörerische ökonomische System" an keiner bestimmten Gesellschaftsordnung fest. "Die kapitalistische wie die sozialistische Form der Politik haben den Menschen zum Endfeind des Menschen werden lassen."[3)]
Die naturgefährdende Rücksichtslosigkeit des Historischen Materialismus stünde derjenigen des westlichen Industriesystems in nichts nach. AMERY sieht im Gleichklang des west-östlichen Industriesystems, im Verbund ihrer vermeintlichen "Sachzwänge 'die eigentliche Gefährdung der Menschheit und stellt die Forderung nach der Ersetzung der "Ökonomie" als irrationale Leitwissenschaft der Politik durch die rationale Leitwissenschaft "Ökologie". Das Industriesystem müßte nicht nur kritisiert, es müßte zerstört werden. Entscheidendes Kriterium politischen Handelns soll die Sicherung der "ökologischen Stabilität" vor allem auch für zukünftige Generationen sein.[4)]

---

1) GRUHL, H., Ökologie und Politik, in: "Concepte, 9-10/77, S. 5 ff. vgl. auch ders., Ein Planet wird geplündert, Frankfurt 1975

2) zitiert nach GRUHL, H., a.a.O., S. 7.

3) AMERY, C., Natur als Politik - Die ökologische Chance des Menschen, Hamburg 1976.

4) Ebenda.
Bemerkenswert ist, daß AMERY trotz seiner prinzipiell "systemneutralen" Beurteilung die Ökologie als "Angelegenheit der Linken" apostrophiert, "Fast überall im Westen ist die Sache der Ökologie und die (mit ihr verwandte) Sache humaner Gesellschaftsplanung zur Sache der Linken geworden, und zwar der ganz jungen Linken." AMERY, C., Progressismus, Konservatismus - Positionen in der ökologischen Krise, in: "Vorgänge" - Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, 4/73, S. 26

Forts. S. 33

Der Begriff der Ausbeutung hat für AMERY bereits seinen zwischenmenschlichen Charakter verloren, er ist nicht mehr ihr wesentlicher Aspekt. Herrschaft ist nicht nur als Herrschaft von Menschen über Menschen lebensgefährlich geworden, sondern auch als Herrschaft von Menschen über alle anderen Bereiche der Wirklichkeit. An die Stelle der Herrschaft muß die Verantwortung treten.[1)]

Mit der Feststellung, daß es mit den systemimmanent gegebenen konservativen Mitteln nicht möglich ist, die konservative Grundforderung der Ökologie zu verwirklichen, ist der Übergang zu den "Wertkonservativen" um EPPLER[2)] gegeben, die Strukturen ändern wollen, um Werte (Umwelt) zu bewahren. "Wertkonservatismus" muß den "Strukturkonservatismus", der einzig als Überbau zum Schutz und Rechtfertigung von überkommener Herrschaft dient (im Sinne der Marx'schen Definition), ersetzen.

Der Strukturkonservatismus will unter allen Umständen und ohne Abstriche das ökonomische System mit seinen Machtstrukturen erhalten, u.a. die

---

AMERY artikuliert die Frage, ob es mit konservativen Mitteln möglich ist, die konservative Grundforderung (z.B. des Naturschutzes) zu verwirklichen. Seine Antwort lautet: "Das alles kann nur durch ein linkes Programm bewältigt werden; ein Programm, das in Radikalität und Umfang über alles hinausgeht, was wir uns noch heute unter einem linken Programm vorstellen." ebenda, S. 27

1) AMERY, C., Progressismus, Konservatismus, a.a.O., S. 27
Einen immanenten Zusammenhang sieht Amery zwischen dem Verhältnis des Menschen zu seiner Umwelt und den dominierenden religiösen Auffassungen, die selber wieder mit der Entwicklung der Gesellschaftsformen oder Produktionsverhältnisse zusammenhängen. Er verweist dabei auf die - seiner Meinung nach - zerstörerischen Folgen der jüdisch-christlichen Religion. Der Mensch ist Herr der Erde, die Natur sein Untertan. Das anthropozentrische Weltbild des abendländischen Christentums beinhaltet, daß Gottes Wille erst geschieht, wenn der Mensch die Natur ausbeutet. Damit war die Idee der unbegrenzten Herrschaft des Menschen über die Erde begründet. Der generelle Auftrag zur Naturausbeutung verfestigte sich mit der industriellen Revolution zu einer ökonomischen Ideologie und manifestierte sich im Zusammenwirken von Technik und Ökonomik. Damit trifft sich AMERY mit der marxistischen Auffassung.
Vgl. AMERY, C., Das Ende der Vorsehung - Die gnadenlosen Folgen des Christentums, Hamburg 1974
Vgl. auch: KADE, G., Ökonomische und gesellschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, in: Glagow, M., a.a.O., S. 128 ff.

2) EPPLER, E., Ende oder Wende, Von der Machbarkeit des Notwendigen, Stuttgart 1976.

Eigentumsordnung, auch wo sie dem Gemeinwohl im Wege steht etc. Im Lager der "Strukturkonservativen" herrscht naiver Zukunftsglaube im Sinne technologischer Machbarkeit "keine Angst, es wird sich alles wieder einspielen, man muß uns nur machen lassen"[1].

Diametral entgegengesetzt ist der "Wertkonservatismus", dem es um die Veränderung von überkommenen, überholten Strukturen geht, um unverzichtbare Werte wie Gesundheit, Solidarität, Natur, Landschaft unter veränderten Bedingungen zu erhalten. "Wer solche Werte bewahren will, kann nicht Machtstrukturen für tabu erklären, muß Veränderungsbedürftiges rechtzeitig verändern."[2]

Strukturkonservatismus wird nach EPPLER in Zukunft lebensgefährlich. "Gegen einen Strukturkonservatismus, der geistig von den Resten des altliberalen Erbes lebt, muß der Wertkonservatismus... revolutionär werden. ... die Bewahrung von Werten macht die Veränderung von Machtstrukturen unerläßlich." Wie ein anderer Wertkonservativer es formuliert:

"Der Zwang zur Umgestaltung aller Lebensverhältnisse ist die Priorität des Überlebens selbst."[3]

Eine andere - ökonomisch-wissenschaftlich determinierte - Gruppe (social-costs-Theoretiker), sieht die Ursache einzig in der Art und Weise des - nicht weiter hinterfragten - ökonomisch-technischen Produktions- und Verwertungsprozesses, das adäquate Mittel zur Abwendung der erkannten Umweltschäden wird in einer neuen "Ökonomik", einer veränderten "volkswirtschaftlichen Theorie" gesucht. Man geht von der Selbstregulierungskraft des Marktes aus, von der Prämisse des "vernünftigen"(umweltbewußten) Unternehmers und Konsumenten. Man geht von der Annahme aus, daß das rein wirtschaftliche Modell "sich unter Beachtung des Gesetzes der Erhaltung der Masse um den Umweltbereich

---

1) EPPLER, E., Ende oder Wende, a.a.O., S. 29

2) Ebenda, S. 33

3) MOLLER, K., Die präparierte Zeit, Stuttgart 1972, S. 601, zitiert nach EPPLER, E., a.a.O., S. 34

erweitern läßt."[1)]
"Umwelt" wird in die ökonomische Input/Output-Analyse integriert. Extreme Anhänger dieser "social-costs-Theorie" (Neoliberale) fordern "durchsetzbare Eigentumsrechte" an Umweltgütern (wie Luft und Wasser), damit sich ein funktionierender Markt entwickeln könne, um die Allokation sinnvoll zu regeln.[2)] Es wird sogar ernsthaft erwogen, Umweltgüter wie Flüsse oder Landschaften an große Unternehmen zu verkaufen, bzw. Lizenzen zur Benutzung staatlicherseits zu verkaufen, um eine Ausdehnung des Preissystems auf die Umweltgüter zu erreichen.[3)]

Die Gegenposition untersucht die Rationalität der spezifischen Produktionsweise. "Von Profitmaximierungsstrategien werden Art und Menge der hergestellten Produkte ebenso bestimmt wie die hierfür verwandte Technologie. Die natürliche Umwelt ist in diese Verwertungs-Strategie einbezogen. Natur wird nur unter Verwertungsgesichtspunkten gesehen, das heißt, sie wird aktiv ausgebeutet und passiv belastet und zerstört. Umweltschäden sind keine verhinderbaren Sozialkosten, sondern inhärente Folgen kapitalistischer Produktionsweise.[4)]
Erst der Kapitalismus hat die Voraussetzungen für eine weltweite und tiefgreifende Umformung der Natur geschaffen. Drei Charakteristika dieses Systems sind besonders umweltrelevant: die Entfesselung der Produktivkräfte, die volle Entfaltung des Privateigentums und der

---

1) FREY, Br., Umweltökonomie, Göttingen 1972, S. 22; vgl. auch: SIEBERT, H., Das produzierte Chaos, Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973

2) Ebenda, S. 22 ff.
Den Vertretern dieser Auffassung müßte eigentlich zu denken geben, daß ein anderer Umweltfaktor von eminenter Bedeutung - der Boden - durch die vorhandenen Eigentumsrechte keineswegs einer optimalen Allokation unterliegt; das Gegenteil ist der Fall, wie die "Bodenspekulation" mit ihren negativen Folgen beweist.

3) Vgl. FRIEDRICHS, G., Umwelt, Reihe "Qualität des Lebens", Beiträge zur 4. internationalen Arbeitstagung der IG-Metall, Band 4, Frankfurt 1972
Eine Übersicht über die von Ökonomen vorgeschlagenen "Umweltstrategien" gibt MEYER-ABICH, K.M., Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Umweltprobleme, in: Schultze, H., Hrsg., Umweltreport "Unser verschmutzter Planet", Frankfurt/Main 1972, S. 38 - 50

4) GLAGOW, M., a.a.O., S. 16

Zwang zur Akkumulation.[1)]

"Schließlich zwingt die Konkurrenz zur Akkumulation, damit zu ständiger Produktionsausweitung und zur sukzessiven Einbeziehung aller bislang unberührten Umweltbereiche in den gesellschaftlichen Produktionsprozeß."[2)]

Der Hinweis marktwirtschaftlich orientierter Ökonomen auf die Existenz von Umweltschäden in sozialistischen Ländern[3)] wird zurückgewiesen, da die Gleichartigkeit von Erscheinungen (Umweltschäden) kein Beweis für die Gleichartigkeit von Ursachen ist.[4)]

"Gerade weil die bürgerlichen Ideologen spüren, daß mit dem Anwachsen der 'Social costs' die ideologische Rechtfertigung des Kapitalismus zu zerbrechen droht, richten sie ihr Augenmerk zunächst darauf, marktwirtschaftliche Lösungsvorschläge für die Umweltprobleme anzubieten, die sozialen Zusatzkosten zu internalisieren."[5)]

Auch RONGE[6)] vertritt die Auffassung, daß sich die Problematik von Umweltbedrohung, Umweltschädigung und Umweltschutz nicht abstrakt, sondern konkret für ein bestimmtes gesellschaftliches System stellt, d.h., daß die Ursachen für die Umweltkrise in strukturellen Gesetzmäßigkeiten kapitalistischer Produktion zu sehen sind.

KADE[7)] urteilt: "Die Umweltkatastrophe ist eine - vielleicht sogar die langfristig gefährlichste - Erscheinungsform des Grundwiderspruchs der kapitalistischen Produktionsweise, des Widerspruchs zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und der privaten Aneignung der Produktionsergebnisse."

---

1) Vgl. APEL, H. u.a., Ökonomische Aspekte des Umweltproblems, Frankfurt 1978

2) Ebenda, S. 4

3) GOLDMAN, M., Umweltzerstörung und Umweltvergiftung in der Sowjetunion, in: Glagow, M., a.a.O., S. 73 ff.

4) GLAGOW, M., a.a.O., S. 17

5) GÄRTNER, E., GOLDBERG, I., Wachstumsdiskussion und Umweltkrise, Hefte zu politischen Gegenwartsfragen 11, Köln 1974, S. 19/20

6) RONGE, V., Die Umwelt im kapitalistischen System, in: Glagow, M., a.a.O., S. 97 ff.

7) KADE, G., Ökonomische und gesellschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, in: Glagow, M., a.a.O., S. 124 ff.

Die "Umweltdiskussion" in kapitalistischen Ländern bezeichnet er als "Abschirmungstaktik": "Politiker und Massenmedien sind bemüht, die öffentliche Meinung am Umweltproblem festzumachen ... die gleichzeitig auf das Allgemeinmenschliche umlenkt, was eigentlich politisch ausgetragen werden müßte, und mit einer vertrauenserweckenden Reformideologie die Illusion weckt, mit ein paar zusätzlichen Kontrollmaßnahmen... sei einem Problem beizukommen, das zweifellos eines der gefährlichsten ist, mit dem die Menschheit bisher konfrontiert wurde. ... Bisher hat es der kapitalistische Staat noch immer verstanden, von den Widersprüchen abzulenken, indem er Oberflächenkorrekturen angeboten und die Ursachenanalyse politisch verdächtigt hat."[1)]
Die Massenmedien leisten dabei Hilfestellung, indem sie sich auf Katastrophenmeldungen beschränken, die in ihrer Summe als völlig unerwartete Nebenerscheinung des sonst doch so segenbringenden Fortschritts ausgegeben werden. Man spürt gezielte Verniedlichung des Problems. Die Umweltdiskussion, die an Symptomen ansetzt, bleibt im Kern apologetisch, hat systemkonservierende Funktion.[2)]
Die Möglichkeiten effektiver Umweltpolitik im marktwirtschaftlichen System werden sehr negativ eingeschätzt und ergeben sich - wenn überhaupt - aus der systemimmanenten Notwendigkeit der Erhaltung der Grundlagen der kapitalistischen Produktionsgrundlagen.
GÄRTNER sieht historische Parallelen zur Zwangsgesetzgebung zur Verkürzung des Arbeitstages.
"Damals wie heute drohte die kapitalistische Produktion die Grundlagen der kapitalistischen Reproduktion selbst zu zerstören. Die Zwangsgesetzgebung (so lasch sie auch gehandhabt wurde) schützte die kapitalistische Produktion vor der Zerstörung ihrer eigenen Grundlagen. Auch zur Bewältigung der Umweltprobleme wird die kapitalistische Gesellschaft diesen Weg gehen müssen.[3)] Trotzdem werden dann die Schwie-

---

1) KADE, G., Ökonomische und gesellschaftliche Aspekte des Umweltschutzes, a.a.O., S. 125
Diese Aussage bestätigt sich anhand der Analyse der Tätigkeit von Bürgerinitiativen im Naturschutz, wie noch gezeigt werden wird.

2) Ebenda

3) GÄRTNER, E., GOLDBERG, I., a.a.O., S. 20 f.
Ein Indiz für diese Annahme ist in jüngster Zeit im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege festzustellen.
Die Fremdenverkehrswirtschaft in den Alpen droht sich durch "Übererschließung" durch Straßen, Hotels, Bergbahnen usw. und dadurch induzierte Attraktivitätsverluste die eigene Existenzgrundlage zu entziehen.
Forts. S. 38

rigkeiten der möglichst ökonomischen Reproduktion der natürlichen Ressourcen der Biosphäre unter kapitalistischen Bedingungen natürlich nicht behoben sein. Strenge Gesetzgebung kann nur auf der Basis umfassender gesellschaftlicher Kontrolle und Planung durchgeführt werden.[1)]

Ein Kernproblem effizienten Umweltschutzes liegt zweifellos in einer aktiven, integrativen Gesamtraumplanung. Diese Forderung ist heute unbestritten. Zur Problematik der Rezeption dieses besonders für den Naturschutz und die Landschaftspflege eminent wichtigen Bereichs, verweise ich auf das Kapitel B.I.2.2: "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung".

Die Diskussionen kreisen - wie in Kap. B.I.2.2. dargestellt wird - immer wieder um die Planungsunfähigkeit des marktwirtschaftlich orientierten pluralistischen Systems.

"Doch ist klar, daß es eine effektive gesamtgesellschaftliche Planung und Kontrolle nur im Sozialismus geben kann."[2)] Es wird von seiten "linker" Umweltplanungstheoretiker aber auch zugegeben, "daß bis heute die in der staatlichen Planwirtschaft liegenden Möglichkeiten längst nicht in vollem Umfang genutzt werden."[3)]

Vgl. hierzu Kapitel: C.II 7 und Kapitel C.III.2
Während einige Experten auf die Wirkung des Marktes in Form "der Konsumentensouveränität" hoffen, vgl. KRIPPENDORF, I., Die Landschaftsfresser - Der Tourismus bedroht sich selbst, Bern 1975, sehen Gremien wie der "Europarat" und die OECD" nur die Möglichkeit dezidierter staatlicher Planung und Steuerung durch eine detaillierte Zwangsgesetzgebung vgl. Kapitel C.II.7

1) Da - wie im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird - häufig die mangelnde Kontrolle der Gesetz- und Planausführung z.B. einem effizienten Natur- und Landschaftsschutz entgegensteht, möchte ich die Hypothese aufstellen - die anhand von Fallbeispielen belegt werden soll (vgl. Kapitel C.III.1., 2., 3.) - , daß eine einigermaßen effiziente Anwendung bestehender Instrumente nur durch die Schaffung von "Öffentlichkeit" (Bürgerinitiativen, Massenmedien etc.),die einen gewissen "Legitimationsdruck" auf die Institutionen des politisch-administrativen Systems ausübt, gewährleistet werden kann,"Öffentlichkeit" in diesem Sinne übernimmt hier systemimmanent die Funktion gesellschaftlicher Kontrolle.

2) GÄRTNER, E., GOLDBERG, I., a.a.O., S. 21

3) Ebenda, S. 22

Die bisher konstatierte weitgehende Ineffektivität umfassender Raum- und Umweltplanung wird aber auch von "bürgerlichen" Wissenschaftlern festgestellt: "Wie die Analyse der Raumplanung in der Bundesrepublik zeigt, konnten sich bisher langfristige Zielvorstellungen gegen den Druck der realen Entwicklung und gewichtigen Interessengruppen nicht durchsetzen."[1)]

Die Auffassung sozialistischer Systeme ist die, daß ein sozialistisches System zwar wohl Umweltschäden haben kann, sie aber nicht haben muß. Das Umweltproblem kann durch eine gesellschaftlich-politische Entscheidung im Sozialismus gelöst werden (bewirkt durch das Ausmaß der Gefahr oder die Prioritäten der Gesellschaft). Im Kapitalismus dagegen könne man sich zwar des Problems bewußt werden, es gebe dann aber keine Entscheidungsstruktur, mit der das Problem gelöst werden könnte. Denn es dominiere hier eine formale "Ressourcenallokationsrationalität", die ein materielles Ziel wie Umweltschutz (insbesondere Naturschutz und Landschaftspflege) gar nicht erfassen kann.[2)]

Der Ansatz der sich allgemein gegen "die Industrialisierung" und "die Technik" als Verursacher der Umweltschäden wendet, wird abgelehnt, da sie nie Selbstzweck waren, und der Zweck, der sie bewegte, nicht postulatorisch zu überwinden sei, da er Kern der Gesellschaftsstruktur ist.[3)]

Es stellt sich nun die Frage, ob Auswege aus der Misere nur auf dem Wege einer pauschalen Systemveränderung gefunden werden können. Mit Sicherheit ist das Problem über diesen monokausalen Ansatz hinaus differenzierter und vielschichtiger zu sehen.

"Entscheidend ist der Druck, den das Fortbestehen der kapitalistischen Produktionsweise auf das Verhältnis zwischen Mensch und Natur ausübt:

---

1) CREMER, R., Zur Fiktion "aktiver" Raumplanung in der BRD, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/75, S. 266 ff.
Ich verweise hier nochmals auf das Kapitel B.I.2.2 "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung", das einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Diskussion gibt.

2) Vgl. RONGE, V., a.a.O., S. 111 f.

3) Ebenda.

ein Druck, der in der weitgehenden Analogie zur industriellen Produktion im Westen, auch in jenen Ländern, wo die Kapitalistenklasse enteignet worden ist, zur Zerstörung der Umwelt führt..."[1]
oder wie MAYER-TASCH es ausdrückt:
"Die zerstörerische Dynamik, die im Westen das privatkapitalistische Prinzip der Profitmaximierung im Verein mit verfassungsrechtlich zementiertem Eigentumsfetischismus entfaltet, entfaltet im Osten das staatskapitalistische Prinzip der Produktionsmaximierung..."[2]
Einer der entscheidenden Faktoren der Umweltproblematik liegt sicherlich in der Wert- und Zielorientierung sozio-ökonomischer Verfügungsmacht. Überall sind Menschen Träger der Verfügungsmacht und Menschen pflegen sich wert- und zielorientiert zu verhalten. "Wo das individuelle oder kollektive Primärziel Produktivitätssteigerung um jeden Preis heißt und die der Erreichung dieses Ziels förderlichen Ausbeutungsmechanismen gegenüber der Natur ebensowenig problematisiert werden wie das Ziel selbst, ist die ökologische Zerstörung unaufhaltsam."[3]
Es kann in der konkreten Situation nicht von einer "wenn und aber" Argumentation ausgegangen werden, sondern es müssen konkrete Maßnahmen und Schritte gefunden werden, um der bisher weitgehend negativ verlaufenen Entwicklung zu steuern.
Dieser Weg kann m.E. nur über das öffentliche "Bewußtsein" führen, über eine Umorientierung von Wertsystemen. Denn gerade auch die Internalisierung bestehender Wertsysteme (Wohlstand etc.) ist in Zusammenhang mit der notwendigen "Legitimationsbasis" (Wahlen) demokratisch-pluralistischer Systeme zum großen Teil für die Umweltmisere verantwortlich zu machen. Da auf absehbare Zeit vom ökonomi-

---

1) ENZENSBERGER, H.-M., Zur Kritik der politischen Ökologie, in: Kursbuch 33, 1973, S. 25

2) MAYER-TASCH, P.C., Umweltrecht und Umweltpolitik, in: ders. u.a., Umweltschutz-Politik des peripheren Eingriffs, 1972, S. 15. Daß allerdings das staatliche Verfügungsmonopol über die Produktionsmittel ein wirksames Instrument einer effektiven Umweltpolitik sein könnte, zieht auch MAYER-TASCH nicht in Zweifel. Nur ist dazu eben das nötige "Bewußtsein" erforderlich.

3) MAYER-TASCH, P.C., a.a.O., S. 15

schen Teilsystem in Motivation und Verhaltensweise keine wesentliche Änderung (immanenter Akkumulationszwang des marktwirtschaftlich orientierten ökonomischen Systems) zu erwarten ist, stelle ich die Hypothese auf, daß das politische und das politisch-administrative Subsystem nur über den von einer "umweltbewußten Öffentlichkeit" erzeugten "Legitimationsdruck" bzw. einem drohenden "Loyalitätsentzug" gezwungen werden kann, die bisher einseitige Bevorzugung der ökonomischen Teilsystems[1] als dem Garanten des internalisierten Wertes "Wohlstand" als Legitimationsgrundlage zu revidieren und rechtliche Schranken privater Wirtschaftstätigkeit aufzurichten.

Laut NASCHOLD werden tradierte Verhaltensnormen innerhalb des politischen und politisch-administrativen Subsystems erst dann abgeändert, wenn die Diskrepanz zwischen Systemleistung und Umweltanforderung so groß geworden ist, daß sich Krisen abzuzeichnen beginnen, die absehbar geeignet sind, dem politischen System Legitimation zu entziehen.[2]

Ein gangbarer Weg scheint die beschriebene Form des "Wertkonservatismus" EPPLERs[3] zu sein, der Strukturen verändern will, um "Werte" (wie Natur, Landschaft) zu erhalten.

Diese Veränderung von Strukturen scheint allerdings absehbar die einzige Möglichkeit zu sein, über Teilerfolge hinaus langfristig effektive Umweltpolitik zu betreiben, da "unser geltendes Umweltrecht und seine administrative und judikative Aktualisierung noch weiterhin dem Strukturgesetz der politischen Ökonomie des Liberalismus unterliegt...

Als Chiffre für Menschenwürde steht noch immer das Primat der - in erster Linie wirtschaftlich verstandenen - Entfaltungsfreiheit.

Eine Gefährdung der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit, der Verfügungsbasis über Grundeigentum etwa oder die ökologisch motivierte

---

1) Vgl. OFFE, Cl., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1975

2) Vgl. NASCHOLD, Fr., Alternative Raumpolitik, Kronberg/Taunus 1978, S. 64 f.;auch: RONGE, V., SCHMIEG, G., Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1975

3) Vgl. EPPLER, E., a.a.O.

Reglementierung der Produktion provoziert sofort die Berufung auf die entsprechenden Grundrechtsgarantien, die jedem einzelnen Bürger als Folge der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit einer Minderheit auf Schritt und Tritt auferlegte Beschneidung seiner (verfassungsrechtlich nicht minder geschützten) physischen und psychischen Entfaltungsfreiheit jedoch wird von Legislative, Exekutive und Judikative nur in unzureichendem Maße zur Kenntnis genommen."[1)]

Die durch wachsendes Umweltbewußtsein induzierte graduelle Veränderung der rechtspolitischen Prioritätensetzung in Form neuer Instrumente der Umweltpolitik (sowohl auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege als auch auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes) wird durch den - als Hypothese angenommenen - unzureichenden Einsatz und Vollzug in Frage gestellt.[2)]

Auch in diesem Bereich des politisch-administrativen Systems kann nur "Öffentlichkeit" die fehlende "Kontrollfunktion" und die Funktion der "Gegenmacht" zu ökonomischen Interessen (die Kritik an der gegenwärtigen Umweltpolitik als Umwelthysterie oder als Klassenkampfparole abqualifizieren[3)]), übernehmen.

Das Problem dabei ist nur, ob dieses neue "Bewußtsein" rechtzeitig geschaffen werden kann, um die exponentiell fortschreitende "Naturzerstörung" zu verhindern. Kann auf die Veränderung von Strukturen gewartet werden?

"Wer nur machen will, wozu das Bewußtsein schon geschaffen - oder seit eh und je vorhanden - ist, oder gar nur, was sich aus der Mechanik des Bestehenden zwingend ergibt, engt seinen Handlungsspielraum so hoffnungslos ein, daß er das Notwendige nicht mehr tun kann. Es reicht nicht, das Machbare zu machen. Es geht darum machbar zu machen, was bislang noch nicht machbar erscheint. Es geht darum, durch politisches Handeln gekoppelt mit sachlicher Aufklärung Bewußtsein zu verändern und dadurch neuen Handlungsspielraum zu schaffen."[4)]

---

1) MAYER-TASCH, P.C., a.a.O., S. 21/22

2) Diese Hypothese soll durch Fallbeispiele erhärtet werden.

3) Vgl. MAYER-TASCH, P.C., a.a.O., S. 35

4) EPPLER, E., a.a.O., S. 61

EPPLER geht dabei aber anscheinend idealtypisch vom Postulat einer "umweltorientierten und -bewußten" aktiven politischen Führung aus, einer Annahme für die m.E. eine Grundlage weitgehend (aufgrund des "Legitimationszwanges" vgl. auch Kapitel B.I.2.2. "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung) nicht gegeben ist.
OFFE forderte die SPD auf, den "Grünen" politische Hilfestellung zu geben, damit sie ins Parlament einziehen könnten. Er rechtfertigt diese Überlegung damit, daß sich nur eine Minderheit für die Grundfrage nach Leben und Überleben unserer Gesellschaft momentan aktiviert. Die Gesellschaft habe aber keine Zeit, auf die Mehrheitsfähigkeit der "Lebenswilligen" zu warten; denn wenn man erst einmal genau wisse, daß sie recht haben, sei es mit Sicherheit zu spät, Die Gehorsamspflichten, die in der Demokratie die Minderheiten normalerweise gegenüber dem Willen der Mehrheit haben, seien für die Grünen nicht gültig. Im parlamentarischen Rahmen würden die "Grünen" zwangsläufig für eine demokratisch geplante Wirtschaft eintreten, in der die Macht der großen Konzerne gebrochen sei. [1)]

---

1) Zitiert nach GÜNTHER, H., Die politische Natur, Die "Grünen" im deutschen Parteienspektrum, in: "Die politische Meinung, 25. Jg., März/April 1980, S. 5

B. NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE AUF BUNDESEBENE

I. RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND ORGANISATION

1. Verfassungsrechtliche Diskussion

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland normiert kein Recht auf eine unversehrte Umwelt[1] oder wie man es sonst bezeichnen mag. Seit einiger Zeit gibt es jedoch eine Debatte über die Einführung eines "Umweltgrundrechts". Ausgangspunkt der politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst die Ankündigung im "Umweltprogramm" der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971. Dort heißt es bei den Zielen des Programms unter der Überschrift "Recht auf menschenwürdige Umwelt":
"Maßstab jeder Umweltpolitik ist der Schutz der Würde des Menschen, die bedroht ist, wenn seine Gesundheit und sein Wohlbefinden jetzt oder in Zukunft gefährdet werden. Unser Grundgesetz gewährt weder ein ausdrücklich festgelegtes Grundrecht auf eine menschenwürdige Umwelt noch enthält der Grundrechtskatalog einen Anspruch auf Erhaltung der Gesundheit. Daher gilt es, auch anhand ausländischer Vorbilder zu prüfen, wie dem Bürger ein Anspruch gegenüber dem Staat gewährt werden kann, der diesen verpflichtet, gegen die Verursacher schwerer Umweltschäden vorzugehen. Die Bundesregierung begrüßt das Eintreten der internationalen Parlamentarierkonferenz vom 2. bis 4. Juni 1971 in Bonn für ein Recht auf eine bessere Umwelt, das nach Meinung der Abgeordneten in die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen aufgenommen werden sollte."[2]
Im Anschluß an diese Aussage steht die Erklärung der Bundesregierung, das Strafrecht im Hinblick auf die Abwehr von Schädigungen der Um-

---

1) Vgl. zur Gesamtproblematik: STEIGER, H., Mensch und Umwelt, Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts, Reihe: Beiträge zur Umweltgestaltung, Berlin 1975.
Ich lehne mich in meinen Ausführungen an diese Arbeit an.

2) Bundestagsdrucksache VI/2710, S. 9

welt anzupassen, es zu ändern und zu ergänzen. Die Absicht der Bundesregierung ist nach dieser Erklärung dahin zu verstehen, daß sie dem einzelnen einen positiven Anspruch gegen den Staat verschaffen will. Von einem echten "sozialen Grundrecht" i.S. eines auf Leistungen des Staates begründeten Rechtes kann man also nicht sprechen. Eher handelt es sich dabei um eine spezifische Ausprägung eines auf Abwehr von Eingriffen Dritter gerichteten Schutzanspruches und damit um eine Konkretisierung des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG, aber auch des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.[1)]

Trotz der Ankündigung der Bundesregierung im Jahre 1971 gab es bisher keine Vorschläge; ob und was im einzelnen geprüft worden ist, ist unbekannt geblieben. In der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy BRANDT vom 18. 1. 1973 hieß es:

"Wir brauchen umweltfreundliche Produkte und neue Technologien, aber auch Siedlungsstrukturen, die das notwendige Gleichgewicht des Naturhaushaltes beachten und die Lebensbedingungen des Menschen verbessern. Die Menschen insgesamt haben ein elementares Recht auf eine menschenwürdige Umwelt, dem Verfassungsrang zukommen sollte."[2)]

Es fällt dabei auf, daß das Recht auf menschenwürdige Umwelt anders als im Umweltprogramm, nicht mehr nur in den Zusammenhang von Schutz durch Abwehr von Schädigungen durch Dritte, sondern in den Zusammenhang positiven Handelns, der Veränderung, der Gestaltung der Umwelt, gestellt wird. Andererseits wird von einem Recht "der Menschen insgesamt" gesprochen.[3)]

Im Laufe des Jahres 1972 hat sich der damalige Bundesinnenminister GENSCHER mehrfach zu der Frage "Recht auf menschenwürdige Umwelt" geäußert. Auf einer Veranstaltung der "Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen" am 26. 3. 1973 erklärte er unter der immerhin bezeichnenden Überschrift "Soziales Grundrecht auf eine gesunde Umwelt":

"Dem Recht auf ungestörten Schlaf, auf sauberes Wasser und auf reine Luft muß Verfassungsrang eingeräumt werden. Nur so kann das verfassungspolitische Leitbild für die schwierige Aufgabe gewonnen werden,

---

1) Vgl. STEIGER, H., a.a.O.

2) 7. Wahlperiode, 7. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 18.1.1973, Stenographische Protokolle, S. 127

3) Vgl. STEIGER, H., a.a.O.

Umweltsicherung und Umweltgestaltung als Schwerpunkte staatlichen Handelns neu zu definieren..."[1)]

Es ist festzustellen, daß nach 1973 nicht mehr in dieser ausdrücklichen Form von einem Grundrecht auf eine "menschenwürdige Umwelt" die Rede ist. Dies ist wahrscheinlich auf die wirtschaftliche Rezession nach 1973 zurückzuführen. Auf Druck der Basis wurden zu Beginn der sozial-liberalen Koalition die bestehenden Rechtsnormen ausgebaut und verschärft. Als Beispiele hierfür können das Emissionsschutzgesetz und speziell im Zusammenhang mit dem Problemkreis Natur- und Landschaftsschutz, die Raumplanung und das Naturschutzrecht angeführt werden. Die aktive Phase der Umweltpolitik wurde 1973 abgeschlossen. Seit der Kanzlerschaft SCHMIDTs stehen wirtschaftliche Prioritäten eindeutig im Vordergrund.

Es ergibt sich die Frage, ob damit die grundrechtliche Konzeption endgültig abgeschlossen ist. Da die Änderung des Grundgesetzes nur durch den Bundestag und den Bundesrat herbeigeführt werden kann, ist sie praktisch - politisch gegenwärtig wohl nicht mehr zu realisieren. Aber es darf auch nicht übersehen werden, daß die FDP, die die Innenminister gestellt hat und stellt und die Umweltpolitik der Bundesregierung maßgeblich getragen hat, in ihren Freiburger Thesen zur Umweltpolitik in These 1 ausdrücklich den sozialen Grundrechtscharakter eines solchen Rechts betont.[2)]

Der rechtliche Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder Umweltelemente, der ja nicht nur durch die Einfügung einer Norm zur Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt in das Grundgesetz in irgendeiner Form, sondern durch vielerlei andere rechtliche Normierungen rechtlich begründet wird, ist letzten Endes also ein Schutz der menschlichen Existenz im umfassenden biologisch-physiologischen wie geistig-seelischen Sinn. Nur im Hinblick darauf ist eine verfassungsrechtliche Verankerung zu rechtfertigen, wenn auch der Schutz der Natur um dieser selbst willen dem Menschen aufgegeben ist.[3)]

Das Verfassungsgesetz beschäftigt sich jedoch mit den Rechten des Menschen und der Ordnung menschlichen Zusammenlebens. Die Natur als

---

1) Bulletin der Bundesregierung v. 28. 3. 1973, Nr. 34, S. 306

2) Vgl. STEIGER, H., a.a.O.

3) Ebenda

solche ist nicht rechtsfähig. Auf diese Existenzsicherung müßte eine Verankerung im Grundgesetz ausgerichtet sein.[1] Die Umwelt und deren Menschenwürdigkeit sind von der menschlichen Existenz im umfassendsten Begriff her zu beurteilen, von ihren biologischen, physiologischen, psychischen, sozialen usw. Bedürfnissen her. Es ergibt sich, daß diese Norm zwar die gesamte Umwelt mit allen ihren Elementen ergreifen würde, aber angesichts der fortschreitenden Gefährdung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und deren fundamentalen Charakter sie zunächst auf diese zielen müßte. Das fundamentale Interesse an der Bewahrung der natürlichen Umweltelemente wegen ihrer grundlegenden primären Funktion für die menschliche Existenz vermag aber die verfassungsrechtliche Positivierung einer solchen Norm angesichts der grundlegenden Gefährdung durchaus zu rechtfertigen.[2] Die Positivierung einer Norm zur Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt in der Form eines Grundrechts würde den Staat bzw. die öffentliche Gewalt verschiedenen Rechtspflichten unterwerfen, je nachdem, ob sie selbst tatsächlicher Verursacher ist, oder ob sie das Handeln von verursachenden Zivilpersonen steuern muß.

---

1) Vgl. hierzu KLOEPFER, M., Zum Grundrecht auf Umweltschutz, Berlin 1978.
KLOEPFER sieht abwehrrechtliche Gehalte im Grundgesetz schon im Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 1 GG enthalten, durch die Eingriffe in ein wörtlich verstandenes "ökologisches Existenzminimum" des Menschen verhindert werden.
Relevant gesundheitsgefährdende oder -schädigende Umwelteinwirkungen des Staates könnten bereits durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abgewehrt werden.

2) Vgl. dazu STEIGER, H., Mensch und Umwelt, Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts, Reihe: Beiträge zur Umweltgestaltung, Berlin 1975

Eine als Staatszielbestimmung ausgestaltete verfassungsrechtliche Norm zur Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt würde unmittelbare Wirkung nicht haben, sondern des Vollzugs durch Rechtsetzung und Exekutive bedürfen. Man kann den Umweltschutz im allgemeinen als eine der Aufgaben begreifen, die von der Sozialstaatsklausel erfaßt werden. Aber dort geht er zwischen anderen Staatsaufgaben unter. Die Unbestimmtheit und Offenheit dieser Staatszielbestimmung hindert eine spezifische Wirkung des Sozialstaatsprinzips in Richtung auf den Umweltschutz.[1] Wie die Vergangenheit gezeigt hat, genügt diese Einbettung in den Sozialstaatsauftrag nicht.
Der Umweltschutz wird immer in Gefahr sein, wie bisher geschehen, hinter anderen spektakulären Aufgaben zurücktreten zu müssen. Eine verfassungsrechtliche Sicherung des Umweltschutzes müßte also durch eine neue eigene Staatszielbestimmung erfolgen.[2]
Besser ist es mit den diesbezüglichen Kompetenzen für den Bund bestellt. Nach einigen Änderungen des Grundgesetzes ist dem Bund zwar keine generelle Kompetenz für den Umweltschutz eingeräumt worden, aber z.B. in Art. 75 Nr. 3 der Naturschutz und die Landschaftspflege als Rahmengesetzgebung. Da diese Änderungen des Grundgesetzes teilweise gerade im Hinblick auf eine erwünschte und gewollte Tätigkeit des Bundes normiert worden sind, kann man darin wohl Staatszielbestimmungen für unseren Bereich erblicken, wenn nicht sogar Gesetzgebungsaufträge. Zumindest konkretisieren sie die sozialstaatliche Staatszielbestimmung, ohne allerdings auf Rangfragen, auf die es gerade besonders ankommt, einzugehen und sie zu regeln.[3]

---

1) Laut KLOEPFER können aus der partialen Nähe zu sozialen Grundrechten allerdings keine sozialgrundrechtlichen Gehalte abgeleitet werden, da sich das Grundgesetz - in den hier interessierenden Bereichen - sozialen Grundrechtspositionen mit den notwendigen entsprechenden Verpflichtungen Privater entzieht.

2) Vgl. STEIGER, H., a.a.O.

3) Ebenda

Auf Länderebene, die gemäß Art. 30 GG in erster Linie verantwortlich sind, soweit das Grundgesetz dem Bund Kompetenzen nicht ausdrücklich zuweist, sieht es nicht viel besser aus. Immerhin enthalten einige Landesverfassungen Bestimmungen, wonach u.a. die Natur und die Landschaft Schutz und Pflege des Staates und der Gemeinden genießen.[1] Aber gerade diese Bestimmungen bestätigen die theoretisch geäußerten Zweifel an der Wirksamkeit nun auch praktisch. Denn diese Artikel haben nicht verhindern können, daß Natur und Landschaft zunehmend zerstört werden. Erst in den letzten Jahren wurden Natur- und Landschaftspflegegesetze erlassen.

Wie schwer in diesen Punkten Verfassung und Wirklichkeit in Einklang zu bringen sind, dafür bietet sich Anschauungsmaterial im Urteil des Verwaltungsgerichtshofs München v. 11. 6. 1975 und später auch des Berliner Bundesverwaltungsgerichts. Beide Instanzen hoben ein aufsehenerregendes Urteil des Münchner Verwaltungsgerichts auf, in dem erstmals dem einzelnen Bürger nicht nur ein Grundrecht auf "Naturgenuß" - gemäß Bayer. Verfassung Art. 141 - , sondern auch auf die Erhaltung und den Schutz der Natur bescheinigt wurde (Urteil vom 19.2. 1974).[2] Vier Naturschutzverbände und 10 Privatpersonen wehrten sich in einem jahrelangen Rechtsstreit dagegen, daß ein Landschaftsschutzgebiet (im Isartal südlich von München) in ein Gewerbegebiet (Ansiedlung eines amerikanischen Chemiekonzerns) umgewandelt wird. Die seinerzeit von der 3. Kammer des Münchner Verwaltungsgerichts getroffene Entscheidung, der Stadt Geretsried den Ausbau eines Gewerbegebiets in einem unter Landschaftsschutz stehenden Gelände zu verbieten, hatte allgemein großes Aufsehen erregt. Die Richter stützten sich bei ihrem Urteil nämlich auf die Bayerische Verfassung, in der es - im Artikel 141 - heißt: "Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald..., ist jedermann gestattet. Staat und Gemeinde sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allen-

---

1) z.B. Art. 141 Bayerische Verfassung, auf dessen praktisch-politischen Gehalt nachstehend beispielhaft eingegangen wird.

2) Abgedruckt in: BayVBl 1974, S. 198 ff. und S. 226 ff.

falls durch Einschränkungen des Eigentumsrechts freizumachen..."[1]
In der Vergangenheit galt dieses unter den deutschen Länderverfassungen einmalige Grundrecht als weitgehend unverbindliches Postulat, das an den Realitäten weit vorbeigehe. Das Verwaltungsgericht nahm aber nun nicht nur den Wortlaut des Artikels ernst, sondern interpretierte ihn dahingehend weiter, daß jedermann ein "Abwehrrecht" besitze, gegen Eingriffe in Naturschönheiten oder die "freie Natur" vorzugehen. Zwar hätten die Schöpfer der Verfassung wie auch die Juristen nach "herrschender Ansicht" einen derartigen Standpunkt abgelehnt, doch die Verhältnisse hätten sich eben seit 1946. dem Geburtsjahr der Bayerischen Verfassung, geändert.
Während damals eine Zeit wirtschaftlicher Not bei gleichzeitigem Überfluß an Naturgütern gewesen sei, hätten die seither eingetretenen grundlegenden Änderungen der Lebensverhältnisse und der knapp gewordene Raum für Erholungszwecke eine gesteigerte Bedeutung der landschaftlich wertvollen Natur mit sich gebracht, die die Verfassungsväter noch nicht hätten vorhersehen können. Ein Grundrecht, das nur den Genuß der Naturschönheiten ermögliche, nicht aber die Zerstörung dieser Natur selbst verhindere, wäre andernfalls nicht von großem Wert.
Daraufhin bestätigte - in zweiter Instanz - der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, die auch schon 1950 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof[2] vertretene Meinung, daß der Verfassungsartikel keine Garantie für den Bestand der Natur darstelle. Selbst wenn die Behörden die Pflicht zur Erhaltung der Natur "nicht immer mit dem erforderlichen Nachdruck erfüllt haben", so sei dies, bei allem Verständnis für die Wichtigkeit des Naturerlebens für den Menschen, noch kein Grund, nunmehr im Gegensatz zur "gesamten Systematik" des Art. 141 BV und der darin zum Ausdruck kommenden "Rollenverteilung" die Sorge um die Erhaltung der Natur "zum Recht jedermanns" zu machen. Dies käme einem Abwehranspruch gegen jegliche Veränderung der freien Natur gleich und würde gar einen "Extremfall der Enteignung" darstellen.

---

1) Wie es mit diesem Verfassungsauftrag bestellt ist, wird im empirischen Teil (Bayern) noch besprochen werden.

2) Urteil v. 11.6.1975

Der um die Bewahrung der Natur besorgte Bürger sei überdies "in der Regel nicht in der Lage" das Ergebnis der behördlichen Abwägung von privaten und öffentlichen Belangen auf seine Rechtmäßigkeit hin zu beurteilen. Dies liefe außerdem auf ein mit der "Eigentumsgarantie" nur schwerlich zu vereinbarendes "Mitredenwollen" einer unbestimmten Anzahl von Personen bei der Verfügung über fremdes Grundeigentum hinaus.

Von der unter "Gemeinwohlaspekten" erfolgten Unterschutzstellung des Geländes (Landschaftsschutz) wurde seltsamerweise nicht gesprochen. Dieses Beispiel kann gleichzeitig als ein Fallbeispiel für die Nichtberücksichtigung ökologischer Erfordernisse vor ökonomischen Belangen und des Versagens der Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes - wie in Teil C noch ausführlich zu besprechen - gesehen werden.

Die dritte Instanz,das Bundesverwaltungsgericht, gab ebenfalls den Beklagten, der Stadt Geretsried und dem Freistaat Bayern, recht.[1] Neben der Verneinung "subjektiver Rechte der Kläger", die sich auf mögliche Verstöße gegen das Baurecht stützten, sieht das Bundesverwaltungsgericht auch keine einklagbaren angeblichen Verletzungen von Grundrechten als gegeben an, da es ein "Umweltgrundrecht" nicht gebe. Das gelte vor allem für Art. 2 GG[2], der die freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Recht auf körperliche Unversehrtheit garantiert. Das Gericht erklärte, daß die Kläger durch die Zerstörung eines Landschaftsschutzgebietes nicht in ihren Grundrechten beeinträchtigt würden. "Das Geschehen, das die Kläger zu bekämpfen suchen, liegt derart im nur 'Allgemeinen', daß es die Kläger wie auch alle anderen Staatsbürger nicht mehr und nicht minder angeht als sonst

---

1) Entscheidung des OVG Berlin v. 2. 5. 1977, abgedruckt in: DVBl 1977, S. 901 ff.

2) Vgl. KLOEPFER, M., a.a.O., S. 27 f.
KLOEPFER sieht gerade im Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG die grundrechtlichen umweltschutzrelevanten Abwehrrechte, die auch über den verfassungsrechtlichen Gesundheitsbegriff hinaus ausgedehnt werden und vor allem auch "psychisches Wohlbefinden" mit umfassen. Vgl. auch STEIGER, H., a.a.O., S. 33 f.

alles das, was in einem Gemeinwesen allgemein-bezüglich geschieht..."[1]

Dieses Urteil hat das vorher Gesagte bestätigt und veranschaulicht. Es hat exemplarisch auch auf einen wesentlichen Mangel des bundesrepublikanischen Naturschutzrechts hingewiesen, auf das Fehlen eines Verbandsklagerechts. Den Klägern fehlte nach Ansicht des Gerichts die "Aktivlegitimation"; ein wirklich Betroffener und mithin zur Klage Befugter wäre allenfalls ein Nachbar gewesen. Man kann dem Gericht unter anderem vorwerfen, den grundlegenden Wandel in der Interpretation des Grundrechts nicht ernstgenommen zu haben. Es geht heute nicht mehr nur darum, das bloße Freiheitsrecht zu gewährleisten (in seiner sehr abstrakten Form), sondern auch die tatsächlichen Voraussetzungen der Freiheitsausübung zu sichern. Das bedeutet dann im konkreten Fall: Der Genuß von Natur ist nur möglich, wenn das Konsumgut Natur auf lange Sicht hin geschützt und erhalten wird. Eine Hervorhebung und Rangsicherung wäre also bereits ein Gewinn gegenüber dem bisherigen Zustand, wo nur zu sehr die Gefahr besteht, daß dieses Ziel hinter anderen, näher liegenden, schnellere Wirkung versprechenden, zurücksteht.[2]

Wenn die Staatszielbestimmung auch gegenüber dem Grundrecht den Vorzug hat, die Gesetzgebung dynamisch auf bestimmte Ziele hinzusteuern, auszurichten und zu lenken, so ist doch der große Nachteil, daß gerade durch diese weiterreichende Funktion die unmittelbare Anwendbarkeit und Wirksamkeit, damit aber auch die Verwirklichung und Durchsetzbarkeit leiden, wie die entsprechenden Bestimmungen in den Länderverfassungen zeigen.[3]

Das Grundrecht hat zwar einen wesentlich engeren Anwendungsbereich, aber in diesem Bereich ist es unmittelbar wirksam und nicht nur von der Gesetzgebung, sondern auch von der Exekutive und Judikative anzuwenden. Die bloße Staatszielbestimmung nähert sich viel eher einer schönen Deklamation - wie wir sie ja schon zur Genüge kennen - als das Grundrecht. Ein Umweltgrundrecht sollte nicht ohne gleichzeitige

---

1) zitiert nach Süddeutsche Zeitung Nr. 166, 7. 7. 1975, S. 23. Angaben aus Unterlagen der Bürgerinitiative, und v.a. des Bund Naturschutz Bayern e.V. sowie nach mündlichen Informationen.

2) Vgl. STEIGER, H., a.a.O.

3) Ebenda

Umweltpflicht Privater eingeführt werden.[1]
"Vor überspannten Erwartungen ist zu warnen. So wie es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Glück geben kann, so wenig gibt es ein Grundrecht auf ökologisches Glück. Die Verfassung kann immer nur Voraussetzungen einer intakten Umwelt garantieren, nicht aber die intakte Umwelt selbst."[2]
Ein "Umweltgrundrecht" könnte durch die Klagemöglichkeit eine zusätzliche individuelle Rechtserzwingungsposition schaffen. Grundrechte sind politisch relevante Aussagen eines Gemeinwesens und ihre Verletzung kann deshalb auch politische Sanktionen nach sich ziehen.[3]

2. Zuständigkeiten des Bundes

Dem Bund steht laut Artikel 75, Abs. 3 GG, das Recht der Rahmengesetzgebung auf den Gebieten des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu. Weitere bedeutende Bereiche, die mittelbar und unmittelbar die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, sind die Raumordnung und die Bauleitplanung, sowie die Bereiche der Forst- und Landwirtschaft.

---

1) Vgl. KLOEPFER, M., a.a.O., S. 39

2) Ebenda, S. 14

3) Ebenda, S. 36
Er zieht hier einen Vergleich mit den Menschenrechten, deren Wirklichkeit in der Welt vor nur durch mögliche politische Sanktionen geschützten Grundrechten warnen soll. Niemand würde auch ausschließen können, daß Enttäuschungen der Bevölkerung über ein derartiges rechtlich ineffektives Umweltgrundrecht auf die übrigen Grundrechte und letztlich auf den durch sie verfaßten Staat zurückschlagen.
Er lehnt ein Umweltgrundrecht - im Gegensatz zu STEIGER - auch aus dem Grunde ab, daß wirklicher Verfassungsfortschritt heute eher durch Grundrechtsinterpretation seitens der Gerichte gefördert würde, als durch verfassungsändernde Gesetzgebung. Als Gegenbeweis führe ich das dargestellte Beispiel aus Bayern an.

Alle in diesen Bereichen vom Bund erlassenen Rahmengesetze beinhalten Grundsätze, die man als Grundsätze und Leitlinien für Naturschutz und Landschaftspflege bezeichnen kann und der Ausfüllung durch die Länder bedürfen (mit Ausnahme der Bauleitplanung, die im Bundesbaugesetz abschließend geregelt wird).
So enthält das Bundesraumordnungsgesetz unter § 2 Abs. 1 Nr. 7 den Grundsatz:
"Für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten ist zu sorgen..." Ein erklärtes Grundziel des neuen Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976[1] ist es auch, die natürliche Eigenart der Landschaft zu erhalten und einer weiteren Zersiedelung entgegenzuwirken (§ 1 Abs. 6, § 35 Abs. 3).
Sehr wichtige Bestimmungen naturschutzrelevanter Art enthält auch das Bundeswaldgesetz vom 8. 5. 1975,[2] das eine Erhaltung des Waldes wegen seines wirtschaftlichen Nutzens und seiner Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Erholung, verlangt. Insbesondere soll ein Substanzverlust vermieden werden (Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörden gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden, § 9 Abs. 1 BWaldG).
Das wichtigste Gesetz ist aber zweifellos das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. 12. 1976,[3] auf das nachstehend noch näher eingegangen werden soll.

2.1 Ressortierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Naturschutz und Landschaftspflege sind beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ressortiert, die Raumordnung und Landesplanung sowie das Bauwesen beim Bundesministerium für Städtebau und Raumordnung.
Ob die Ressortierung aller umweltrelevanten Sachbereiche bei einem einzigen Umweltministerium vorteilhaft wäre, soll später am Beispiel des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen Bayern, dargestellt werden. Tatsache ist, daß Bestrebungen, ein einheitliches

1) BGBl I S. 2256
2) BGBl I S. 1037
3) BGBl I S. 3574

Umweltministerium mit echter Koordinationsfunktion zu schaffen, scheiterten.[1)]

Die Neuverteilung oder -zuweisung von Planungskompetenzen gehört ohnehin zu den schwierigsten Problemen unserer politischen Wirklichkeit. Während die politischen Kräfte noch einigermaßen leicht zu einer Übereinkunft gebracht werden können, wenn Dritten, Bürgern etc. Verpflichtungen auferlegt werden sollen, machen Kompetenzverschiebungen innerhalb der politischen Körper erhebliche Schwierigkeiten. Dies gilt auch für die Gesetzgebung im Verhältnis von Bund und Ländern. Ein Gesetzentwurf, der einen gewissen Planungsrahmen abstecken wollte, wie das Gesetz über Landschaftspflege und Naturschutz, stieß sofort auf den Widerstand und die Ablehnung seitens des Bundesrates. Erst eine erheblich modifizierte Fassung, die den Ländern genügend Raum zur Ausfüllung und Interpretation überließ, stieß auf Zustimmung.[2)]

---

1) Als erstes Land Europas gründete Großbritannien ein Umweltministerium. Italien hatte zwar von 1973 bis 1974 einen Umweltminister, versah ihn jedoch weder mit Kompetenzen noch mit Mitteln. In Frankreich wurde ein Umweltministerium 1971 eingerichtet. Auch Dänemark gründete ein zentrales Umweltministerium. Neben diesen Ministerien bleiben in diesen Ländern weitere Ministerien oder Ämter für Einzelfragen des Umweltschutzes verantwortlich, teils auf der Ebene der Zentralregierung, aber auch auf regionaler oder kommunaler Ebene.
Vgl. BUNGARTEN, H., Umweltpolitik in Westeuropa, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1978, S. 97 f.

2) In der Bundesrepublik Deutschland ist ein Trend zur umweltpolitischen Zentralisierung festzustellen. So wurden die Bereiche Luftreinhaltung, Lärm, Abfallbeseitigung 1972 von den Ländern auf den Bund übertragen. Die angestrebte Übertragung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit in den Bereichen Wasserhaushalt und Naturschutz scheiterte (wie geschildert).
Vgl. hierzu: FLICKINGER, H., SUMMERER, St., Voraussetzungen erfolgreicher Umweltplanung in Recht und Verwaltung, Projekt der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Nr. 44, Göttingen 1975, S. 175 ff.
Die Autoren, die für eine Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund eintreten, halten die volle Ausschöpfung der Rahmenkompetenz des Bundes als Zwischenlösung für geboten. Die Erfahrung der letzten Jahre würde die Verschärfung der latenten Gefahr von Umweltkrisen proportional zum Zeitverlust, der mit dem Warten auf die Konsensbildung mit den Ländern eintritt, beweisen. Die strikte Ausnutzung der Rahmenkompetenz durch den Bund könnte die Möglichkeit der Blockierung der Umweltzerstörung und Ansätze für einen Tendenzwechsel eröffnen.

Dieses Beharren auf einer einmal gefaßten Zuständigkeit gilt aber auch für die planungsvollziehenden, nachfolgenden Entscheidungen, ob sie nun auf Gemeinde-, Landes- oder Bundesebene getroffen werden sollen. In den Planungsentscheidungen manifestiert sich letzten Endes handfeste, politische Macht, die sich die zuständigen Entscheidungsträger nur schwer zugunsten anderer Entscheidungsgremien entziehen lassen. Bezeichnend war auch der Widerstand des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gegen ein einheitliches Bundesumweltministerium. Es liegt die Vermutung nahe, daß man befürchtete, bei Wegnahme der Kompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege, sich der Möglichkeit zu begeben, die Gesetzgebung für diesen Bereich mit der Interessenvertretung der Landwirtschaft zu vereinbaren (eine Tatsache, die dem Naturschutz in seiner Effizienz häufig negativ zu Buche schlägt). Der Umstand, daß auf der Planungsebene im Grunde nur verschiedene Ebenen und Ämter der Staatsverwaltung und ihre politischen Kontrollorgane konkurrieren, hat die Möglichkeiten, die Planungsebene schneller und effektiver zu machen, nicht gefördert, sondern nur zum weiteren Stagnieren der raumordnerischen und umweltpolitischen Bemühungen beigetragen. Die Raumordnung mit ihren Möglichkeiten zur großflächigen Siedlungspolitik zum Beispiel, über die Grenzen eines Landes oder einer Region hinaus, konnte bisher die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen. Sie blieb auch weiterhin eine "Reaktivplanung", die auf schon eingetretene Schäden nur reagiert, anstatt vorbeugend wirksam zu werden.

Dies ist deswegen bedauerlich, weil gerade eine abgestimmte Raumordnungskonzeption zwischen dem Bund und den Ländern ein entscheidender Beitrag zur Vorsorge gegen Umweltgefahren sein könnte.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Bedeutung der Raumordnung für Naturschutz und Landschaftspflege hinweisen. Man kann diese Bereiche nicht isoliert sehen, sondern nur in ihrer Einbettung in ein großflächiges Gesamtkonzept, wie es die Raumordnung darstellt.

Bei den Verfechtern einer zentralistischen Lösung herrscht die Meinung vor, daß der föderalistische Staatsaufbau im Verein mit der kommunalen Planungshoheit die Tendenz zur Konkurrenz um Bevölkerungswachstum und Wirtschaftspotential sowie Infrastrukturausstattung för-

dere, die sich zwangsläufig gegen den Umweltschutz auswirkt.
Aus diesem Grunde ist ein einheitliches präzises Gesamtkonzept auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu fordern.[1)]

2.2 Exkurs: Räumliche Planung im Kontext politischer Planung[2)]

In der jüngsten Zeit wurde ein raumbeeinflussendes Handlungsinstrumentarium entwickelt. Die Verwaltung verfügt über Steuerungsinstrumente, mit deren Hilfe sie raumrelevante Handlungsweisen von Wirtschaft und Gesellschaft sowie des staatlichen Bereichs selbst zu beeinflussen versucht (z.B. über Landesentwicklungsprogramme).
Hinzu tritt eine weitere raumbezogene Steuerung durch Handlungsformen, durch die bestimmte Aufgaben auch mit spezieller räumlicher Auswirkung wahrgenommen werden (z.B. Verkehrspläne, Landschaftspläne, Waldfunktionspläne etc.). Einige Bundesländer versuchen durch die Verknüpfung der Raumplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung zu einer Landesentwicklungsplanung,eine höhere Stufe von Programmsteuerung zu erreichen, auf der auch die raumbezogenen Steuerungsinstrumente durch die Integration mit anderen Planungsbereichen besser greifen sollen. Raumplanung ist eine der vielfältigen Handlungsformen des politisch-administrativen Systems. Politisch-administrative Systeme in hochentwickelten Gesellschaften zeichnen sich aus durch einen hohen Grad an sozialer Differenzierung, an Kompetenz- und Machtverteilungen, Arbeitsteilung, an Subsystembildungen der verschiedensten Art.
Die systeminterne Kompetenzverteilung führt indessen auch zu konfligierenden Ansprüchen, z.B. zwischen der Raumplanung i.e.S. und den raumrelevanten Interessen anderer verwaltungsinterner Handlungssysteme (Fachressorts). Diese finden - wie oben beschrieben - ihren

---

1) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 38 ff.

2) Das Planungsthema nimmt einen wichtigen Stellenwert in der politikwissenschaftlichen Forschung ein. Nachstehend soll der Versuch gemacht werden, in Kürze einen Überblick über die wichtigsten raumbezogenen Ergebnisse der Planungsforschung zu geben.

Ausdruck in Kompetenzstreitigkeiten und Machtkämpfen.
Es ist die Frage, ob diese verwaltungsinternen Widersprüche durch die vorhandenen oder zu verbessernden Instrumente überwunden werden können. Dies gilt insbesondere für die Landesentwicklungsplanung, die aufgrund der angestrebten Integrationsfunktion höhere Ansprüche an die Informationsverarbeitung und die Konfliktlösung stellt. Wie spezifische Untersuchungen zur Landesentwicklungsplanung zeigten[1], kann bisher davon keine Rede sein, auch und besonders im Hinblick auf die von der Raumplanung intendierten Einwirkungen auf soziale Handlungseinheiten außerhalb der Verwaltung selbst. Die Raumplanung soll ja z.B. die Siedlungsentwicklung - von besonderem Interesse für Naturschutz und Landschaftspflege - beeinflussen.
Die Frage nach der Leistungsfähigkeit der raumplanerischen Instrumente in der sozialen Umwelt bringt andere Probleme in den Blick als die verwaltungsinternen Koordinations- und Integrationsschwierigkeiten. Treten neue Problembereiche ins Bewußtsein der Öffentlichkeit (z.B. Umweltschutz), so müssen die staatlichen Institutionen der neuen Problematik angepaßt werden. Die zunehmende Komplexität der zu lösenden Probleme bedarf neuer Organisationsformen in der Verwaltung.
"Die von der umweltpolitischen Planung geltend gemachten Verhaltenserwartungen an die Handlungsfähigkeit des Staates treffen auf Strukturbedingungen, die für deren Erfüllung ungeeignet erscheinen. Für die Durchsetzung umweltgestaltender Planung bestehen bislang nur wenige Strukturvoraussetzungen ... Auf das Gesamtsystem kommen Anforderungen umweltgestaltender Planung zu, für deren Bewältigung die inhaltlichen und strukturellen Bedingungen weitgehend fehlen."[2]
Ein wesentliches Merkmal und zugleich die größte Gefahr für sie ist der Interessenausgleich.
Erst eine Kombination bzw. Koordination von z.B. Verkehrsplanung und

---

1) LAUFER, H. (Hrsg.), Die Effektivität von Steuerungsinstrumenten in Raumordnung und Landesplanung, unveröffentlichte Studie für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1977

2) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 10

Naturschutz kann als wirksame Raumordnung bezeichnet werden. Entscheidend für die Plausibilität einer "aktiven" Planungskonzeption ist die Annahme einer aktiven politischen Führung, die Ziele setzt und diese mit wissenschaftlich fundierten Methoden durchzusetzen versucht.[1] Wie die Analyse der Raumplanung in der Bundesrepublik zeigt, konnten sich bisher langfristige Zielvorstellungen gegen den Druck der realen Entwicklung und gewichtiger Interessengruppen nicht durchsetzen.[2] Es ist anzunehmen, daß diese Entwicklung auch in Zukunft anhalten wird.

Auch die "Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel" stellt ein deutliches Auseinanderklaffen zwischen Willenserklärungen und realer Entwicklung fest.[3] Dies trifft vor allem auf die Siedlungsstruktur zu.

NASCHOLD sieht die gegenwärtige staatliche Raumordnungspolitik in einer Sackgasse und führt das evidente Versagen der Programme auf die spezifische Funktionsweise und Entwicklungsdynamik des privatdezentralen Wirtschaftssystems und des darauf bezogenen, relativen Eigengesetzlichkeiten unterliegenden politischen Systems zurück. Die Gründe lägen nicht in der mangelnden staatlichen Durchsetzungsfähigkeit, sondern in dem Umstand, daß Raumordnung unter den gegebenen politischen und ökonomischen Bedingungen marktwirtschaftlicher Systeme einen Bereich darstellen, über den letztlich nicht politisch entschieden wird. Es dominiert ein gesellschaftspolitischer Machtkomplex von industriellen und finanziellen Interessengruppen und auf deren Bedarf bezogene Teile des Staatsapparates.[4]

---

1) Vgl. LOMPE, Kl., Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971, S. 189 ff.
LOMPE gesteht der politischen Führung so viel Spielraum zu, daß sie aus ihrem Führungswillen und ihrer Verantwortungsbereitschaft sozialgestaltende, zukunftsträchtige Politik machen kann.

2) Vgl. CREMER, R., Zur Fiktion "aktiver" Raumplanung in der BRD, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/1975, S. 266 ff.

3) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O.

4) Vgl. NASCHOLD, Fr., Alternative Raumpolitik, Kronberg/Ts. 1978.
NASCHOLD spricht in seiner Studie von "hegemonialen Interessengruppen", an deren Verhalten sich die schwächeren Gruppen orientieren müssen. Die tatsächlichen Ergebnisse der Politik und vor

Eine umfassende Tendenz zur Konfliktvermeidung wird schon bei der Aufstellung der Programme deutlich. Das Landesentwicklungsprogramm wird von Entwurf zu Entwurf abstrakter, die Kriterien von Mal zu Mal unschärfer und interpretierbarer. Von Zielen im Sinne einer aktiv gestaltenden Planung kann dann meist nicht mehr die Rede sein.[1)]

"Auf der Ebene der Landesentwicklungsplanungen ... die ebenfalls dazu tendieren, Zielkonflikte durch abstrakte Formulierung[2)], durch die gleichzeitige Aufnahme widersprüchlicher Zielsetzungen, durch die Fortschreibung überoptimistischer Entwicklungsprognosen und durch die Formulierung von Maximalprogrammen ohne zeitliche und finanzielle Prioritäten, auszuklammern oder zu vertagen."[3)] Im politisch-adminstrativen System werden durch Planung Prämissen für das weitere Verwaltungshandeln gesetzt. Das Setzen von Entscheidungsprämissen ist abhängig von den Systemstrukturen, das sind die Programmstrukturen, d.h. die Inhalte über- und nebengeordneter Gesetze, Pläne usw.

---

allem die Ergebnisse des politischen Planungsprozesses würden von diesen hegemonialen Gruppen bestimmt.
Vgl. auch NASCHOLD, Fr., VÄTH, W., Politische Planungssysteme, Opladen 1973

1) Bezeichnend ist die Fülle von "kann" und "soll" Vorschriften

2) Als Beispiel hierfür kann das Landschaftsrahmenprogramm des Landesentwicklungsprogramms Bayern stehen. Die ziemlich abstrakt gefaßten Ziele für Naturschutz und Landschaftspflege wurden im Rahmen des Anhörungsverfahrens von den stellungnahmeberechtigten Körperschaften fast ausnahmslos kommentarlos akzeptiert, wogegen die Ziele zur Siedlungsentwicklung etlichen Änderungswünschen unterlagen.
Bei der bekannten "Entwicklungswut" der Gemeinden spricht die stillschweigende Akzeptierung der Naturschutzziele für deren relativ unverbindliche Formulierung.

3) SCHARPF, Fr., Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/1976, S. 292
FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 38 f. bezweifeln aufgrund ihrer Untersuchungen, daß ein in sich konsistentes ökoloisch-ökonomisches Strukturprogramm Verbesserungen bringen würde. Die bestehenden Differenzen zwischen Bund und Ländern und die entsprechend mangelhaft koordinierte Planung des Programms würde dieses wieder aufweichen. Der föderalistische Staatsaufbau im Verein mit der kommunalen Planungshoheit fördere überdies eine Tendenz zur Konkurrenz um Bevölkerungswachstum und Wirtschaftspotential, die sich zwangsläufig gegen einen effektiven Umweltschutz auswirke.

- Organisationsstrukturen, d.h. die Zuständigkeitsverteilung, die Dezentralisierung, der hierarchische Aufbau usw.
- Prozeßstrukturen, d.h. die Verfahrensregeln, die Entscheidungsmethoden und -techniken, die Informationsgewinnung usw.
- Personalstruktur, d.h. die Rekrutierung, Fortbildung, Qualifikation usw.

Nach Maßgabe der programmatischen, organisatorischen, prozessualen und personellen Prämissen ist jeweils die Frage nach der Steuerungsleistung der raumrelevanten Planungen zu stellen. Es geht dabei auch insbesondere um die Schwachstellen von Koordination, Integration, Vollzug bzw. Vollzugskontrolle usw. nach den oben bezeichneten Entscheidungsprämissen. Da das politisch-administrative System ein offenes ist, stehen solche Probleme von immanenten Restriktionen des politisch-administrativen Systems im engen Zusammenhang mit der Durchsetzung raumplanerischer (Naturschutz-) Politik im gesellschaftlichen Raum.

Ausgehend von meiner These, daß die raumrelevanten Instrumente (im Natur- und Landschaftsschutz) immer noch relativ einflußlos sind, stellt sich die Frage, ob und wieweit das politisch-administrative System überhaupt in der Lage ist, bestimmte Politikinhalte nicht nur als Programme zu entwickeln, sondern auch wirksam durchzusetzen.

Die systemtheoretischen Planungstheorien von SCHARPF und NASCHOLD gehen von der Notwendigkeit staatlicher Planung aus, wogegen LUHMANN eine verklausulierte Absage an staatliche Planungsversuche vornimmt: "Primat der Wirtschaft: der funktionale Primat scheint jeweils dem Teilsystem zuzufallen, das sich mit jeweils höherer Eigenkomplexität ausdifferenzieren und strukturieren läßt"[1] und das sei momentan das Teilsystem Wirtschaft, das seine hohe Komplexität durch den Marktmechanismus erfasse und reduziere.

SCHARPF reflektiert das Verhältnis von Wirtschaft und Politik unter den Prämissen, daß

---

1) LUHMANN, N., Wirtschaft als soziales System, in: Soziologische Aufklärung, Opladen 1971, S. 226

a. Politik erst nötig werde unter der Bedingung der Ressourcenknappheit (Boden usw., also auch im weitesten Sinne Landschaft)
b. Politik die Folgeprobleme sozioökonomischer Entwicklungen zu bewältigen habe.
c. aber "aktive" Politik externen Restriktionen unterliege, die vornehmlich von sozioökonomischen Interessen und "Sachzwängen" ausgehen.

Daraus folgt jedoch nicht, "daß für eine derartige Politik von vorneherein kein Spielraum bliebe... Das politisch-administrative System verfügt über eigene Machtbasen und ist deshalb nicht völlig extern determiniert und ohne eigenen Handlungsspielraum.[1)]
Für das politische System kommt es laut Scharpf nur darauf an, "Komplexität" zu reduzieren, die interne Informationsverarbeitungs- und Konfliktregelungskapazität zu verbessern und die Distanz zu den pluralistisch-gesellschaftlichen Gruppen groß genug zu halten.
Das Dilemma einer durch externe Faktoren restringierten Politik kommt zumindest dort ins Blickfeld, wo es um den Imperativ des Wirtschaftswachstums geht: Wachstum sei politisch unabdingbar, um dem politischen System Massenloyalität zu erhalten; die Vorrangigkeit des Wachstumsziels aber bedeutet die Abhängigkeit von der Wirtschaft.[2)]
Das bedeutet speziell auch für das Gebiet der Umweltpolitik, daß der Staat, sollte er in seinen Maßnahmen über die von der ökonomischen Seite gebilligten Maßnahmen beträchtlich hinausgehen, er ein Nachlassen der Investitionsneigung riskiert, das wiederum bedeutet die Gefahr eines wirtschaftlichen Abschwungs, einer Krise. Nun aber könnte die erforderliche Massenloyalität schwinden, wenn die ökonomische Situation sich verschlechtert. Das heißt, der Staat erhält Massenloyalität nur, wenn er wirtschaftliche Erfolge vorweisen kann - um das beim Wähler verinnerlichte Primat "Wohlstand" zu garantieren.

---

1 MAYNTZ, R., SCHARPF, F., Kriterien, Voraussetzungenuund Einschränkungen aktiver Politik, in: dieselben (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 118

2) SCHARPF, F., Planung als politischer Prozeß, Frankfurt/Main 1973, S. 163 ff.; vgl. auch SCHARPF, F., Planung als politischer Prozeß, in: Naschold, F., Väth, W., Hrsg., Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 167 ff.

Diese Garantie ist wiederum nur durch eine weitgehende Rücksichtnahme auf ökonomische Interessen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist auch die auffällige Zurücknahme umweltschutzpolitischer Zielsetzungen nach 1973 zu sehen.
FLICKINGER/SUMMERER sehen eine Oberprüfung gesellschaftlich-ökonomischer Handlungsweisen hinsichtlich ihrer möglichen Umweltfolgen meist an privilegienspezifischen Interessen und den Kapitalinteressen der Wirtschaft scheitern, da diese das Argument der Systemstabilität für sich in Anspruch nehmen. Die systeminterne Struktur kann die sich verändernden umweltrelevanten Verhaltenserwartungen solange nicht verarbeiten und in einen reflexiven Reformprozeß umsetzen, solange die Systemstabilität über die Bedürfnisse umweltgestaltender Planung gestellt ist. Ansätze zur Selbstkorrektur des Systems werden weitgehend abgeblockt und Strukturprobleme weitgehend verdeckt.
Im Sinne dieser Systemstabilisierung erfolge eine einseitige Auswahl von Informationen oder Entscheidungsalternativen durch die politischen Entscheidungsträger.[1)]
RONGE/SCHMIEG[2)] sehen Ursache und Wirkung der Begrenztheit des staatlichen Steuerungsvermögens nicht politökonomisch, sondern im Legitimitätionspotential der staatlichen Führung. Das Problem dabei ist, ob der Staat für seine Funktionsaufgabe genügend Loyalität zu erzeugen vermag. Auf der einen Seite muß ökonomische Stabilität gesichert werden; auf der anderen Seite ist eine Krisenhaftigkeit im sozialen Bereich in Form von manifesten oder drohenden Motivationen und Handlungen festzustellen, die absehbar geeignet sind, dem politischen System Legitimation zu entziehen (siehe die "Grünen").
Eine zweite Art der Interpretation[3)] sieht das politische System zwar relativ autonom, aber gleichwohl in einer prekären Balance seiner Steuerungstätigkeit, indem es simultan und gleichgewichtig die Funktionsstörungen des ökonomischen Systems zu beheben hat (Systeminte-

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 10 ff.

2) RONGE, V., SCHMIEG, G., Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M. 1975, S. 317 ff.

3) Ebenda.

gration), wie die Wirksamkeit des Normen- und Legitimationssystems sichern muß (Sozialintegration). Diese beidseitige Aktivität wirkt krisenhaft in der Weise, daß die Erfüllung der Systemintegration das politische System in einer Weise bindet, daß das politische System - um die Systemintegration bewältigen zu können - Thematiken etc. im sozialen System zur Disposition stellen muß.
Auch OFFE[1] sieht in der Systemerhaltung das oberste Ziel des Staates, der in seinen Strukturen kapitalistisch geprägt ist.
Politische Planung sieht er als eine Art "Krisenmanagement" von ökonomischen Sachzwängen und sozio-kulturellen Interessen (also auch Umweltfragen).
Aus Legitimationsgründen tendiert der Staat dazu, die sozio-kulturellen Bereiche zu dominieren, um einen reibungslosen Ablauf des ökonomischen Teilsystems zu gewährleisten.
Es kommt meiner Erfahrung nach weitgehend darauf an, ob man sich für naturschutzpolitische Zielsetzungen die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten mobilisieren und damit wiederum "quantifizierbare Loyalität" (= Wählerstimmen) herstellen kann, um diese Ziele auch in politische Praxis umsetzen zu können. Ist dies nicht der Fall und herrscht in der betroffenen Bevölkerung das Primat "Wohlstand" vor bzw. gelingt es den ökonomischen Interessen, ihre Argumentation mit Arbeitsplätzen u. dgl. durchzubringen, dann haben naturschutzpolitische Ziele meist wenig Chancen. Es ist zu beobachten, daß Bürgerinitiativen in den letzten Jahren vermehrt überregionale Öffentlichkeit auch für lokale bzw. regionale Projekte schaffen. Dies ist vor dem gleichen Hintergrund zu sehen.
Eine echte Abhilfe wäre nur durch eine "Bewußtseinsänderung" breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen.[2]

---

1) OFFE, Cl., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M. 1975; vgl. zur Planungsproblematik auch OFFE, Cl., Demokratische Legitimation der Planung, in: Schäfers, B. (Hrsg.), Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973, S. 202 ff.

2) Vgl. NASCHOLD, Fr., VÄTH, W., Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 313 f.

In Zeiten der wirtschaftlichen Krise wird man Vorhaben unter dem Schlagwort "Arbeitsplatzsicherung oder -schaffung" noch leichter nachgeben und stünden sie auch noch so sehr in Gegensatz zu schönen Zielformulierungen in Programmen und Plänen wie z.B. "Vorrang der Ökologie vor der Ökonomie", um so mehr als z.B. das Eingehen auf den Wunsch nach Zweitwohnungen in schöner Landschaft sehr wohl wählerwirksam sein kann. Konflikte zwischen ökonomischen Interessengruppen ergeben sich dann, wenn z.B. fremdenverkehrswirtschaftliche Zielsetzungen durch andere wirtschaftliche Projekte z.B. Zweitwohnungen usw. gefährdet sind.

Wie wir anhand eines Fallbeispiels noch sehen werden, können dann diese fremdenverkehrswirtschaftlichen Interessen leicht für ökologische Standpunkte gewonnen werden bzw. sie argumentieren selbst damit.[1)]

Das Fehlen eines ökonomischen Zwanges (von den erwähnten Ausnahmen abgesehen) des Natur- und Landschaftsschutzes hat höhere Anforderungen an Machtbildung und Konsensbeschaffung zur Folge, ohne daß von vorneherein mit besonderen Begünstigungen im politischen Prozeß gerechnet werden darf. Eine besondere politische Aufmerksamkeit kann durch Mobilisierung von Öffentlichkeit erreicht werden (wie dies anhand der Umweltbürgerinitiativen nachweisbar ist).

"Gerade die Umweltproblematik hat die Einsicht wachsen lassen, daß eine lediglich reaktive, kompensatorische Politik die ihr gestellten Probleme immer unzulänglicher zu lösen imstande ist. Das nachträgliche Krisenmanagement ist unverhältnismäßig viel teurer als eine antizipierende Planung und Regelung der zugrunde liegenden ökonomischen und ökologischen Prozesse.

Gegenüber der umweltgefährdenden Eigendynamik sich selbst überlassener ökonomischer Entwicklungen wäre eine nur reaktive Politik jedoch nicht nur ineffizient, sondern letztlich systemgefährdend; ... wenn die Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Erzeugung umweltspezifischer Probleme und ihrer Verarbeitung durch Regelung und Verwaltung ein gewisses Ausmaß überschreitet... eine generelle Systemkrise eingeleitet würde, die als politische Loyalitätskrise schon

---

1) Fallbeispiel III.2. "Salzach)

einige Zeit vor einer großräumigen Umweltzerstörung aufbrechen würde..."[1)]

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Auffassung KLOEPFERs, ein "Umweltgrundrecht" als ein Mittel zur Systemstabilisierung einzuführen "... dies wäre dann der Fall, wenn systemskeptische, radikale Ökologen durch das Angebot eines Umweltgrundrechts veranlaßt würden, sich systemimmanent der Möglichkeiten der geltenden Rechts- und Verfassungsordnung zu bedienen, um ihre Interessen durchzusetzen und dadurch davon abgehalten werden, das scheinbar umweltfeindliche politische System der Bundesrepublik selbst zu zerstören... Brisante ökologische Begehren wären so möglicherweise (grund)rechtlich kanalisierbar..."[2)]

Zum Abschluß dieses Kapitels möchte ich noch kurz auf den Faktor "Mensch" eingehen.

Es steht a priori fest, daß das Bewußtsein der "Rechtsanwender" mit entscheidend für den Vollzug der Umweltgesetze ist und dies um so mehr, als Gesetze und Programme voll von interpretierbaren Begriffen sind.[3)]

Daß die sachadäquate Ausbildung und Motivation des für den Vollzug der Umweltgesetze zuständigen Personenkreises sehr oft zu wünschen übrig läßt, werde ich später noch aufzeigen.

"Eine zentrale Stellung innerhalb der entwickelten Gesellschaft nimmt der Jurist ein. Er vollzieht auf der Ebene der Verwaltung oder Verwaltungsgerichtsbarkeit das Umweltrecht. Für diese Aufgabe wird er jedoch nur mangelhaft vorbereitet ..., so daß er ökologische Zusammenhänge... und technologisch-zivilisatorische Abläufe nicht versteht ... Im Vordergrund seiner Ausbildung steht auch heute noch ausschließlich der Erwerb eines juristisch begrifflichen Wissens ... mit der Folge einer ständig sich vergrößernden Entfremdung des Juristen von der Lebenswirklichkeit ... Oberstrichterlichen Entscheidungen wird in einer Art "Urteilspositivismus" axiomatische Bedeutung

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 95

2) KLOEPFER, M., a.a.O., S. 33

3) Ein typisches Beispiel dafür ist die in Kap. B.I.1. "Verfassungsrechtliche Grundlagen" beschriebene verschiedene Interpretation des Art. 141 BV durch verschiedene Gerichte.

beigemessen. Wer sich dieser Denkweise in seiner Ausbildung am besten anpaßt, erzielt die besten Prüfungsergebnisse. Damit setzt ein im Ergebnis negativ wirkender Ausleseprozeß ein, der dem Typ eines reproduktiv unproduktiven Menschen entgegenkommt. ... Gerade eine schöpferische Unruhe, geboren aus der Sorge um verhängnisvolle Entwicklungen der Gesellschaft, bewegt diesen Juristen nicht ... Von Natur- und sozialwissenschaftlichen Fragestellungen weiß er häufig nicht nur nichts, er will davon auch gar nichts wissen, weil dies zu einer als unbequem empfundenen Auseinandersetzung mit dem überkommenen juristischen Gedankengebäude führen könnte ... Der monodisziplinär ausgebildete Jurist muß deshalb bei Problemen mit Querschnittscharakter, wie sie für den Bereich des Umweltschutzes typisch sind, scheitern..."[1)]

Verstärkt wird diese Tendenz durch die Innovationsfeindlichkeit des politisch-administrativen Systems. Diesem ist die Tendenz immanent,

---

1) SENING, Chr., Bedrohte Erholungslandschaft, München 1977, S. 81 f.
SENING war selbst Richter am Bayer. Verwaltungsgericht und ist jetzt am Bayer. Verwaltungsgerichtshof. Er ist mit naturschutzrechtlichen Fragen befaßt, kennt deshalb die Sachproblematik aus eigener Anschauung.
Er stellt übrigens die Forderung auf, mehr Sozialwissenschaftler zu beschäftigen. Die Frage stellt sich, ob dies überhaupt gewünscht wird?
Auch NASCHOLD/VÄTH sehen im Umweltproblem einen guten Beleg dafür, daß das sogenannte "klassische Wissen" der Beamten weder sachlich noch methodisch für die Entwicklung langfristiger Lösungen ausreicht. Auch seiner Meinung nach ist die herkömmliche Juristenausbildung keine ausreichende Vorbereitung.
Sie sehen eine adäquate Lösung in "gemischten" Studiengängen. Hinzu kommen muß eine laufende spezifische Fortbildung der Beamten.
Diese Möglichkeit wird allerdings eingeschränkt durch die Tatsache, daß in derart komplexen gesellschaftlichen Systemen mehr und vielfältigeres Wissen erforderlich ist, als im Behördenapparat vorhanden sein kann.
Auf Beratung durch Wissenschaftler wird deshalb nicht verzichtet werden können, was wiederum das Verständnis der Beamten für die Denk- und Arbeitsweise der Wissenschaftler voraussetzt und umgekehrt.
Vgl. NASCHOLD/VÄTH, a.a.O., S. 314 ff.

"Nichtvorhersehbares in Vorhersehbares umzuarbeiten, die unvorhersehbaren Umweltanforderungen in wenige, vorprogrammierte Entscheidungsstrategien zu kanalisieren. Wer von diesen ausgetretenen Bahnen abweichen will, indem er neue Informationen und Pläne ins Spiel bringt, stört die anderen in ihrer Sicherheit ... und läuft Gefahr, als Störenfried zurückgewiesen zu werden..."[1)]

3. Zum Verhältnis der Raumplanung zu Naturschutz- und Landschaftspflege

Raumplanung ist der zusammenfassende Oberbegriff für alle flächenbezogenen Gesamtplanungen, also für die Bundes-, Landes-, Regionalplanung sowie für die Bauleitplanung der Gemeinden. Die Aufgabe der Raumplanung besteht maßgeblich darin, die Verwendung des Grund und Bodens als Grundlage für wichtige gesellschaftliche und individuelle Aktivitäten, entsprechend den Bedürfnissen der einzelnen und der Allgemeinheit zu ordnen.[2)]
Planungsmethodisch soll die Raumplanung oder auch Raumordnung mit den Grundsatzentscheidungen für die großen Planungsräume Bund und Land (Bundesraumordnungsprogramm, Landesentwicklungsprogramm), über die Konkretisierung dieser Grundsätze für die Region fortschreiten und schließlich ihre parzellenbezogene Einzelausprägung in der Bauleitplanung finden, und zwar in dem noch programmatisch und leitlinienhaft das ganze Gemeindegebiet umfassenden Flächennutzungsplan, letztlich aber in den rechtsverbindlichen Einzelfestsetzungen des für eine Teilfläche der Gemeinde aufgestellten Bebauungsplans.[3)] Daß die für Naturschutz und Landschaftspflege entscheidenden Vorentscheidungen schon in den großen Rahmenplänen gefällt werden müssen, liegt klar auf der Hand. Wie im vorangehenden Kapitel angedeutet, sind diese Programme als Instrumente auf Grund programmimmanenter Widersprüche nur bedingt brauchbar. Welche Bedeutung die von der Raumplanung er-

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 97; vgl. auch LUHMANN, N., Lob der Routine, in: Politische Planung, Opladen 1971

2) Vgl. STICH, R., Die Rechtsgrundlagen einer umweltschutzwirksamen Gemeinde- und Regionalplanung, in: Natur und Landschaft, 1/71, S. 3 f.

3) Ebenda

faßten, mit einer Nutzung des Grund und Bodens verbundenen gesellschaftlichen Aktivitäten für die Gestaltung unserer Umwelt haben, zeigt sich sofort, wenn man die Querschnittaufgabe Umweltschutz aufschlüsselt und ihre verschiedenen raumbezogenen Aufgabenbereiche nebeneinanderordnet, nämlich z.B. Reinhaltung des Wassers, Immissionsschutz, Schaffung von Freiräumen als Naherholungsbereiche in Siedlungsgebieten, Naturschutz und Landschaftspflege.
Alle diese Aufgabenbereiche haben als wichtige gesellschaftspolitische Aufgaben ihren Niederschlag in den Raumordnungsgesetzen gefunden. Das Raumordnungsgesetz des Bundes von 1965 und die Landesplanungsgesetze der Länder betonen, daß im Rahmen der Raumordnung für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten zu sorgen ist. [1)]
Diese Grundsätze sollen in den regionalen Raumordnungsplänen zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung verdichtet werden, an die die Gemeinden nach § 1 Abs. 4 Bundesbaugesetz ihre Bauleitpläne anzupassen haben. Für diese Bauleitpläne, also für den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne, stellt das Bundesbaugesetz selbst wichtige Richtlinien auf, deren Bedeutung für den Naturschutz sehr wichtig ist (z.B. Bauen im Außenbereich). [2)] So haben sich die Bauleitpläne auch den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes anzupassen. Ein Grundziel ist, die natürliche Eigenart der Landschaft zu erhalten und einer weiteren Zersiedelung entgegenzuwirken. Obwohl die Rechtsgrundlagen und damit die an die zuständigen Planungsträger - nämlich die Gemeinden - gerichteten Gebote umweltfreundlicher Bauleitplanung bereits seit vielen Jahren gelten, haben Umweltprobleme vor allem der Zersiedelung, zum großen Teil aus der Bauleitplanung der Vergangenheit ihren Anfang genommen. Hatten und haben es die ökonomischen Interessen leicht, sich gegenüber ökologischen Erfordernissen durchzusetzen, so verstärkt sich dieser Trend noch durch die Aufspaltung der Verwaltung in eine staatliche und in eine kommunale. [3)] "Kommunale Gremien, deren Mitglieder häufig über keine fachliche Qualifikation verfügen müssen, billigen nur allzu oft umweltbedeutsame Vorhaben, die ihnen im Augenblick vorteilhaft erscheinen, ohne ihre langfristigen Folgen zu überblicken. Als Beispiel hierfür wäre etwa der for-

1) Vgl. STICH, R., a.a.O.
2) Ebenda
3) Vgl. SENING, Chr., a.a.O., S. 84

cierte Bau von Zweitwohnsitzen in landschaftlich hochwertigen Bereichen zu nennen, der kurzfristig zwar dem örtlichen Baugewerbe dienen mag, langfristig aber durch den Verlust wertvoller Erholungsräume sowohl für die ansässige Bevölkerung wie für den Fremdenverkehr schwerwiegende Folgen haben kann."[1)]

Was den Grundstückseigentümern nicht zu hohen Baulandpreisen verhalf oder verhilft, was der Gemeinde nicht die Vermehrung ihrer Gewerbesteuereinkünfte sichert und was den Baugesellschaften die Rendite ihrer Wohnprojekte beschneiden würde, wird und wurde nicht geplant.

Es wurde und wird noch weitgehend aus vordergründigem individuellen oder kollektiven Gewinnstreben übersehen oder auch bewußt vernachlässigt, daß die Aufgaben der Bauleitplanung darin bestehen sollte, die Bodennutzung unter Berücksichtigung aller Bedürfnisse der Bevölkerung, auch derjenigen, die auf eine lebenswerte Umwelt gerichtet und nicht in finanziellen Gewinn umsetzbar sind, zu ordnen und zu lenken. Die Gemeinden gebährden sich, als ob die Ressource Raum noch immer unendlich zur Verfügung stehe und sehen ihre Bauleitplanungshoheit vor allem als Recht auf Raumverbrauch. Da auch die Verwaltung im allgemeinen von diesem Rechtsverständnis ausgeht, ist von dieser Seite auch kein großer Widerstand zu erwarten. Sie hat bisher jedem Raumverbrauchswunsch, der über die gemeindliche Bauleitplanung an sie herangetragen wurde, ziemlich schnell nachgegeben.[2)]

Auch die "Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel"[3)] kommt zu dem Schluß, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes gegenwärtig überall auf suboptimale, ausgesprochen ungünstige Planungsbedingungen treffen.

Häufig sind es gerade kommunale Gegebenheiten, die mit den ökologischen Zielaussagen in Konflikt geraten. Es wird nicht nur das mangelnde Fachwissen der gemeindlichen Institutionen beklagt, sondern mehr noch die Tatsache, daß sie sich fast überall der "Logik ökonomischer Entscheidungsprämissen" beugen müssen.[4)]

---

1) SENING, Ch., a.a.O., S. 84

2) Vgl. ebenda, S. 84 ff.

3) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O.

4) Ebenda

Den damit verbundenen Zwängen ist, was von der kommunalen Autonomie noch übrig war, weitgehend zum Opfer gefallen.
"... So unmöglich wäre es, die öffentliche Macht den herrschenden Interessen der Gesellschaft auszuliefern. Bei der bestehenden unausgewogenen Gewichtung dieser Interessen müßte ein derartiger unreflektierter Pluralismus zwangsläufig zur Privilegierung des wirtschaftlich Mächtigsten und damit - wenigstens tendenziell - zur Herrschaft umweltfeindlicher Interessen führen."[1)]
Inhaltliche Konflikte zwischen verschiedenen Umwelterfordernissen machen die Planungshoheit der Kommunen zumindest fragwürdig. Dies betrifft vor allem - wie oben dargestellt - die Bauleitplanung. "Bei der Bodenplanung stehen handfeste Interessen auf dem Spiel, und die geltenden gesetzlichen Bestimmungen lassen den Planungsträgern zuviel freien Raum."[2)]
Nach Auffassung der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ist die als notwendiger Freiraum für bürgerliche Selbstbestimmung gedachte kommunale Autonomie zur gesetzesfreien Einflußzone gewerblicher Interessen geworden.[3)]

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 40 f.

2) Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, S. 82

3) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 150 ff.
In dieser Studie im Auftrag der "Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel" erfolgt eine ausgezeichnete Analyse der kommunal-ökonomischen Verflechtungen.

4. Das Bundesnaturschutzgesetz

4.1. Entstehungsgeschichte[1)]

Als am 10. 11. 1976 der Deutsche Bundestag das Bundesnaturschutzgesetz verabschiedete und der Bundesrat zwei Tage später, am 12. 11. 1976, dem Gesetz zustimmte, fand schließlich ein äußerst langwieriges Gesetzgebungsverfahren sein Ende, das es wert ist, kurz dargestellt zu werden.
Seit 1970, dem Europäischen Naturschutzjahr wurde sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene der Ruf nach einem modernen den neuzeitlichen Entwicklungen angepaßten Naturschutzrecht, das das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 und seine ergänzenden Vorschriften ablösen sollte, laut.
Die Bundesregierung legte am 20. 10. 1970[2)] einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vor, in dem die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verschiedene Bereiche des Umweltschutzes, u.a. auch für den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, beantragt wurde. Während verschiedene Kompetenzerweiterungen im Bereich des technischen Umweltschutzes (Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung usw.) die Zustimmung des Parlaments fanden, wurde die Beratung der Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege in den Ausschüssen des Bundestags zurückgestellt. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, die nach ihrer Auffassung notwendigen gesetzlichen Regelungen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege bekanntzugeben. Die Bundesregierung legte daraufhin am 26. 5. 1972 den gesetzgebenden Organen den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege[3)] vor, der von der angestrebten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausging. Durch die damalige Auflösung des Bundestags erledigten sich zunächst beide Gesetzesvorhaben. Die Bundesregierung brachte gleich zu Beginn der 7. Legislaturperiode erneut den Entwurf einer Grund-

---

1) Vgl. EMONDS, G., KOLODZIEJCOK, K.G., Grundzüge des neuen Bundesnaturschutzgesetzes, in: Natur und Landschaft, 2/77, S. 35 f., das nachfolgende Kapitel 4.1. stellt eine Zusammenfassung dar.

2) BT-Drucksache 6/1298, zitiert nach EMONDS/KOLODZIEJCOK, a.a.O.

3) BR-Drucksache 311/72, ebenda.

gesetzänderung[1] und den Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege[2] ein. Der Bundesrat bestritt ein Bedürfnis für die Umwandlung der Rahmenkompetenz "Naturschutz und Landschaftspflege" in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und lehnte deshalb beide Gesetzesvorlagen der Bundesregierung ab, ohne zum Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege materiell Stellung zu nehmen.
Die Fraktion der CDU/CSU hatte inzwischen im Bundestag einen eigenen Gesetzentwurf[3] eingebracht, der auf die bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gestützt wurde. Dieser Gesetzentwurf und die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung wurden an die federführenden Ausschüsse des Bundestags überwiesen, dort aber zwei Jahre lang nicht behandelt. Man sah offensichtlich keine Chance für die von den Ländern abgelehnten Regierungsentwürfe und den CDU/CSU-Entwurf. In dieser Zeit entwickelte sich - begünstigt durch das wachsende Umweltbewußtsein in der Öffentlichkeit - eine starke gesetzgeberische Aktivität in den Ländern, die von 1973 bis 1975 zu sechs neuen Landesnaturschutzgesetzen führte. Angesichts dieser sich entwickelnden starken Rechtszersplitterung wuchs das Bedürfnis für eine baldige bundeseinheitliche Regelung, die ein Mindestmaß an Rechtseinheit im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege sicherstellen sollte. Der federführende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Deutschen Bundestags ergriff nunmehr selbst die Initiative, um das seit Jahren ruhende Gesetzgebungsverfahren endlich zum Abschluß zu bringen. Er ließ auf der Grundlage der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und der vorliegenden offiziellen und inoffiziellen Gesetzentwürfe durch sein Sekretariat einen neuen Entwurf eines Bundesnaturschutzgesetzes erarbeiten.
Während der Beratung dieses Sekretariatsentwurfs wurde auch der Bundesrat gesetzgeberisch initiativ und beschloß auf Antrag der Länder Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz einstimmig, beim Bundestag den Entwurf eines Gesetzes über Rahmenvorschriften für Naturschutz

---

1) BT-Drucksache 7/885, zitiert nach EMONDS/KOLODZIEJCOK, a.a.O.
2) BT-Drucksache 7/886, ebenda
3) BT-Drucksache 7/344, ebenda

und der Landschaftspflege[1] einzubringen. In ihrer Stellungnahme zum Bundesratsentwurf macht die Bundesregierung nunmehr auch auf der Grundlage eines Rahmengesetzes, zahlreiche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge. Damit lagen dem Ausschuß praktisch vier Entwürfe eines Bundesnaturschutzgesetzes vor.
Aus diesen zum Teil sehr unterschiedlichen (vom Vollgesetz bis zum das geltende Länderrecht unberührt lassende Rahmengesetz) Entwürfen erarbeitete der Unterausschuß "Naturschutz und Landschaftspflege" des Ernährungsausschusses in zehn Sitzungen eine Neufassung des Entwurfs, die die Zustimmung des Ernährungsausschusses[2] und schließlich auch am 3. 6. 1976 des Plenums des Bundestags fand[3]. Damit war der äußerst langwierige und schwierige Weg zu einem Bundesnaturschutzgesetz aber noch nicht zu Ende, denn am 25. 6. 1976 versagte der Bundesrat dem Gesetz seine Zustimmung und rief den Vermittlungsausschuß an.[4] Die Anrufung des Vermittlungsausschusses und die Gründe seiner Anrufung durch den Bundesrat überraschten, da hier eine Mehrheit für Anrufungsgründe zustande kam, die für sich gesehen, vermutlich kaum eine Mehrheit im Bundesrat gefunden hätte.
Nachdem im Vermittlungsausschuß eine Einigung erzielt worden war, kam es schließlich zu einer erneuten positiven Beschlußfassung von Bundestag und Bundesrat.

---

1) BT-Drucksache 7/3879 , zitiert nach EMONDS/KOLODZIEJCOK, a.a.O.
2) BT-Drucksache 7/5171 und 7/5251 , ebenda
3) BR-Drucksache 384/76, ebenda
4) BT-Drucksache 7/5498, ebenda

4.2. Inhalt des Bundesnaturschutzgesetzes

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im § 1 im einzelnen benannt. Danach bezieht sich das Gesetz auf Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Raum. Damit soll deutlich werden, daß sich Naturschutz und Landschaftspflege nicht nur in einem vom Menschen nicht beeinflußten Bereich, sondern auch in einem vom Menschen veränderten und gestalteten Bereich ("Kulturlandschaft") vollzieht, soweit dieser Bereich unter Natur und Landschaft zu begreifen ist.[1] Das Gebot der nachhaltigen Sicherung von Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung besagt, daß Natur und Landschaft auf Dauer zu sichern ist.[2]

In § 1 Abs. 2 ist festgelegt, daß die sich aus der Erfüllung der Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergebenden und die sonstigen Anforderungen der Gesellschaft an Natur und Landschaft - Siedlung, Verkehr u.a. - untereinander und gegeneinander abzuwägen sind. Bei Zielkonflikten sollen die Ansprüche von Naturschutz und Landschaftspflege zwar nicht dominant sein, aber doch prinzipiell gleichrangig.[3] In zwölf Grundsätzen wird der Versuch unternommen, die abstrakten Ziele wenigstens etwas zu konkretisieren.[4] Die Grundsätze binden die zuständigen Behörden bei der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, entfalten aber keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber natürlichen und juristischen Personen. Für die Anwendung der Grundsätze im Einzelfall gelten drei Vorbehalte. Danach sind sie nur insoweit anzuwenden, als es im Einzelfall erforderlich, möglich und unter Abwägung aller unterschiedlichen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist. Die Bestimmung der für die Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden ist Ländersache.

---

1) Vgl. EMONDS/KOLODZIEJCOK, a.a.O., S. 36

2) Ebenda

3) Ebenda

4) Der Bundesratsentwurf hatte auf solche Grundsätze ganz verzichtet, während andere Entwürfe sogar bis zur Regelung von Details gingen.

Die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes sollen für den Bereich des Landes in Landschaftsrahmenprogrammen und für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen dargestellt werden. Damit wurde zum ersten Mal der notwendigen Einbindung dieser Bereiche in die integrale Raumordnung Genüge getan.
Die Regelung über Eingriffe in Natur und Landschaft ist eine der grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes. In ihr ist das im Umweltschutz (technischer Umweltschutz) geltende Verursacherprinzip endlich auch für den Naturschutz verankert.[1] Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft wie der Abbau von Sand, Kies, Torf usw., die Ablagerung von Abfällen wie aber auch bauliche Anlagen in der freien Landschaft können die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes empfindlich stören und das Landschaftsbild zerstören. Die Vorschrift des § 8 will sicherstellen, daß bei Eingriffen in Natur und Landschaft, d.h. bei Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen, die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes umfassender als bisher berücksichtigt werden[2] (wenigstens formal).

4.3. Die Landwirtschaftsklausel im Bundesnaturschutzgesetz oder: ein Beispiel für den wirksamen Einfluß einer Interessenvertretung

§ 8 Abs. 7 besagt: "Die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen." Kann eine Tätigkeit der ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, die nach irgendwelchen Rechtsvorschriften genehmigungs- oder anzeigepflichtig ist, zu einer Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen führen, so spricht nach der Landwirtschaftsklausel die Vermutung dafür, daß die Tätigkeit nicht natur- oder landschaftsschädlich, als kein Eingriff im Sinne des Gesetzes ist. Die Behörde, die diese Tätigkeit verbietet oder nur unter Auflagen gestatten will, muß daher dem betreffenden Landwirt nachweisen, daß er im

---

1) Vgl. EMONDS/KOLODZIEJCOK, a.a.O., S. 37

2) Ebenda

konkreten Fall natur- und landschaftsschädlich handelt. Auch der Zweifel spricht noch für den Landwirt.[1)]

Um die Bedeutung dieser Klausel zu begreifen, muß man sich der heutigen Doppelfunktion der Landwirtschaft bewußt werden, die heute sehr wohl und in zunehmendem Maße zur Gefahr für die freie Landschaft werden kann.[2)] Einerseits ist sie in der weitgehend über lange Zeiträume hinweg von menschlichen Einflüssen geprägten Landschaft Deutschlands, die Urheberin landschaftlicher Vielfalt, die allgemein als schön empfunden wird. Man empfindet wechselnde Formen der Bodennutzung wie Wald, Wiese, Acker usw. im Zusammenklang mit Zeugnissen einer alten Kultur wie Dörfern, Kirchen usw., als schön. Die Landwirtschaft kann aber auch zum Feind - namentlich in den letzten Jahren - solcher Kulturlandschaft werden, wenn sie einseitig nur mehr ökonomische Ziele verfolgt, ökologische und kulturelle Aspekte aber aus dem Auge läßt. Beispiele für eine ökologisch gefährliche Intensivierung der Landwirtschaft durch Technik bilden die Trockenlegung äußerst wertvoller Feuchtgebiete (Moore etc.) die Entfernung von Feldgehölzen und -bäumen, oder die Ersetzung artenreicher Mischwälder durch Fichtenmonokulturen. Desgleichen ist zu nennen der massive Einsatz künstlicher Dünger, chemische Schädlingsbekämpfungsmittel und Antibiotika, die schwere gesundheitliche Schäden hervorrufen können.[3)]

Im Einzelfall in der Praxis erweist sich diese Klausel als äußerst schwierig in der Handhabung, da in der Praxis die Grenze zwischen ökologisch unbedenklicher oder bereits bedenklicher Bodennutzung fließend ist.

"Jene Landschaften, die heute aus ökologischer Sicht stabil erscheinen und auch einem psychischen Grundbedürfnis des Menschen nach einer ästhetisch anziehenden Umgebung entsprechen, sind das Ergebnis einer Wirtschaftsweise, die wenig Energie einsetzte, meist in Gestalt menschlicher und tierischer Muskelkraft in einer darauf angelegten bäuerlichen Gesellschaft. Man kann solche Landschaften schlagwortartig auch als "Niederenergielandschaften" bezeichnen. Sobald der

---

1) Vgl. ERZ, W., (Hrsg.), Die neue Rechtsentwicklung im Naturschutz, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 25/76 und: KOLODZIEJCOK, H.-G., Das neue Naturschutzrecht des Bundes, in: Erz, W., a.a.O., S. 10 ff.

2) Vgl. SENING, Chr., Die Landwirtschaftsklausel im Bayer. Naturschutzgesetz, in: BayVBl 1978, Heft 13, S. 394 f.

3) Ebenda

Energiedurchfluß in einer solchen Landschaft über den bloßen Ersatz einer Energieform durch eine andere hinaus quantitativ gesteigert wird, wie es für eine auf möglichst hohe Erträge hin orientierte Landwirtschaft typisch ist, wird das natürliche Gefüge zerstört. Ihre Endstufe findet eine solche Landwirtschaft in einer hochmechanisierten, an hohen Einsatz von künstlichem Dünger und Chemikalien gebundenen industriemäßigen Arbeitsweise, die die Grenzen des auf Dauer ökologisch Möglichen überschreitet."[1)]

In § 1 Abs. 3 taucht die zweite Landwirtschaftsklausel auf, die das Gesetz enthält:

"Der ordnungs mäßigen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen dieses Gesetzes."

Der erste Teil dieser Formulierung ist als eine Wohlwollenserklärung des Gesetzgebers an die Landwirtschaft zu betrachten. Der zweite Teil enthält eine juristisch sehr bedeutsame Auslegungs- und vor allem Beweisregel. Soll z.B. irgendwo die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege beschränkt werden, so wird man sehr genau nachweisen müssen, daß im betreffenden Fall die Landwirtschaft gleichwohl nicht den Zielen des Gesetzes dient. Diese Klausel könnte sich daher in praktischer Bedeutung als mindestens genauso schwerwiegend erweisen als die andere in § 8 enthaltene.[2)]

Diese Klauseln stellen ein Paradebeispiel des Einflusses einer Interessengruppe auf die Gesetzgebung sowie die durch Ressortprobleme verursachte Widersprüchlichkeit in einem Naturschutzgesetz, dar.

---

1) SENING, Chr., Die Landwirtschaftsklausel im Bayer. Naturschutzgesetz, in: BayVBl. 1978, Heft 13, S. 394 f.

2) Vgl. KOLODZIEJCOK, H.-G., a.a.O.

4.4. Anwendungsbereich des Bundesnaturschutzgesetzes

Das Bundesnaturschutzgesetz ist ein Rahmengesetz aufgrund der bestehenden Rahmenkompetenz des Bundes für den Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Art. 75, 3 GG. Es enthält überwiegend Rahmenvorschriften, die der Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedürfen. Neben diesem nur mittelbar geltenden Recht ist ein Teil der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes unmittelbar geltendes Recht. Als unmittelbar geltendes Recht sind u.a. genannt:

- die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege
- die Aufgaben und Befugnisse der Behörden bei der Durchführung des Naturschutzes (z.B. die Beteiligungspflicht der Naturschutzbehörden bei naturschutzrelevanten Entscheidungen anderer Behörden).
- die Beteiligung der obersten Landesnaturschutzbehörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft durch Bundesbehörden
- die Beteiligung des Bundes bei der Errichtung von Nationalparken.
- die Mitwirkung von Verbänden bei Naturschutzmaßnahmen
- die Verordnungsermächtigungen des Bundes im Bereich des Artenschutzes (Fauna und Flora).

Die Länder sind aufgefordert, innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes den Bestimmungen des Gesetzes entsprechende Vorschriften zu erlassen oder bestehende Vorschriften anzupassen. Dies bedeutet, daß alle Länder ihre derzeit geltenden Naturschutzgesetze an die Bundesregelung anpassen müssen, da diese nur zum Teil mit den jetzt getroffenen Rahmenvorschriften vereinbar sind.

Sehr interessant in diesem Zusammenhang ist noch, daß sich vor allem die Interessenverbände gegen die Einführung der Verbandsklage ausgesprochen haben, nämlich der Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft, der Deutsche Forstwirtschaftsrat, der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände und der Gemeinschaftsausschuß der Deutschen gewerblichen Wirtschaft.

Für die Einführung der Verbandsklage haben sich ausgesprochen: der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Deutsche Rat für Landschaftspflege, der Bundesverband "Bürgerinitiative Umweltschutz", die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, Bundesjustizminister Vogel und der Vorsitzende des Verbandes für Umweltschutz.

5. Vollzugsdefizite und personale Probleme im Natur- und Landschaftsschutz

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen, Referenten der obersten Naturschutzbehörden der Länder u.a. sind sich einig, daß die Naturschutzgesetze "bloße gesetzgeberische Wunschbilder" und somit für den Vollzug und die Verwirklichung des Naturschutzes in unserem Land relativ bedeutungslos sind.
Das liegt unter anderem auch an der Personalstruktur der mit dem öffentlichen Naturschutz befaßten Stellen. Was ergab eine Bestandsaufnahme der mit Naturschutz im engeren und weiteren Bereich befaßten Stelleninhaber der Naturschutzbehörden in Landkreisen oder in Bezirksregierungen?[1)]
Bei den für den Vollzug des Naturschutzes so wichtigen Behörden auf der sog. unteren Verwaltungsebene, werden die Naturschutzangelegenheiten in der Regel von Angestellten oder Beamten der unteren Dienstgrade ausgeführt. Eine für den Naturschutz qualifizierende Fachausbildung haben die wenigsten.[2)]

---

1) Entnommen aus ERZ, W., Vollzugsdefizit - das macht den Naturschutz kaputt, in: Die Welt der Tiere, Heft 2, 78, S. 2 ff.

2) Auch im Bereich des "technischen Umweltschutzes" werden Mängel im Ressourcenbereich festgestellt, die zu Vollzugsproblemen führen. Hinsichtlich des Behördenpersonals sind aber die Mängel eher quantitativer als qualitativer Art. Nur ein Viertel der Behörden hält ihren Personalstand für ausreichend. Dieses Defizit wirkt sich vor allem bei der Überwachung aus.
Vgl. MAYNTZ, R. u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Materialien zur Umweltforschung, hrsg. vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden 1978, S. 45 ff.

Ganz anders fällt der Vergleich mit anderen Verwaltungsbereichen aus:
Die Kontrolle der Schulbehörden, Gesundheitsbehörden, Forstbehörden, der Straßenplanung, der Flurbereinigungsbehörden brachte völlig andere Ergebnisse: ein ganzes Heer fachlich ausgebildeter, mit hohen und höheren Titeln - die nach außen wie innerhalb der Verwaltung Autorität ausstrahlen - versehener Beamter und ein reichhaltiges Instrumentarium zur Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben.
Nun kann man vielleicht die Frage stellen: Mehr Personal mit mehr fachlicher Ausbildung für den Naturschutz?
Also eine weitere Aufblähung der öffentlichen Verwaltung. Die Frage ist einfach zu beantworten.
Die Anstellung einer Fachkraft hängt von der Bewertung der entsprechenden Planstelle ab. Will man qualifizierte Kräfte einstellen, muß man angemessene Planstellen bieten. Bisher haben die zuständigen Kommunalparlamente, die Kreistage und Stadträte, solche Stellen für den Naturschutz so gut wie gar nicht bewilligt. Die Stellenzahl und der sog. Stellenkegel, d.h. die Bewertung und Einstufung der einzelnen Personalstellen, für die unteren Naturschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städte ist noch so wie vor 40 Jahren. Eine Ausnahme ist jetzt in Bayern festzustellen, wo aufgrund des Gebots des Bayer. Naturschutzgesetzes sukzessive, neue Planstellen für den Bereich Naturschutz geschaffen werden müssen. Daß sich das natürlich in Grenzen hält, diese Vermutung liegt nahe.
Noch wichtiger ist die "Innenwirkung" durch die unterschiedliche Durchsetzungskraft der einzelnen Stelleninhaber innerhalb der Verwaltung, also der Naturschutzbehörde gegenüber Planungs-, Straßenbaubehörden usw.
Der Mangel liegt zumeist im mangelnden Problembewußtsein der Kreis- und Stadtparlamente, in einer meist völlig fehlenden Naturschutzpolitik auf kommunaler Ebene.
Es werden laufend gesetzwidrige Eingriffe in Natur- und Landschaftsschutzgebiete vorgenommen, weil u.a. in den Naturschutzbehörden nicht genügend Personal vorhanden ist, um in ausreichendem Maße Kontrollen vorzunehmen. "Entscheidung und die Ausführung müssen von Fachleuten getragen werden. Schließlich kommt auch niemand auf die

Idee, die öffentliche Aufgabe der schulischen Erziehung von Elternbeiräten oder privaten Verbänden durchführen zu lassen."[1)]
Die Einbindung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ein immer dichter werdendes Netz von Planungen, setzt voraus, daß auch die Vertreter des Naturschutzes technisch gleichwertige lang- oder mittelfristige Konzeptionen entwickeln müssen. Daß die Landschaftsplanung, sei es auf örtlicher oder regionaler Ebene, den Fachmann braucht, versteht sich von selbst. Der Gegenstand der Naturschutzverwaltung gehört juristisch und administrativ zu den schwierigsten Aufgabengebieten unseres öffentlichen Lebens. Abgesehen von der Einschaltung in das Planungsgeschehen, hat der Naturschutzbeamte sich fast stets in dem juristisch und interessenmäßig hoch belasteten Spannungsfeld zwischen den Verfassungsgrundsätzen der Eigentumsgarantie und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu bewegen.[2)]
Wie MAYNTZ/SCHARPF[3)] feststellen, hat aktiver, effizienter Umweltschutz allgemein einen erhöhten "Ressourcen- und Informationsbedarf". Neue Informationsquellen müssen durch die Verwaltung erschlossen werden.
Es müssen also vermehrt Stellen für fachlich qualifizierte Bewerber zur Verfügung gestellt werden.[4)]

---

1) ERZ, W., a.a.O., S. 2

2) Vgl. auch ERZ, W. (Hrsg.), Die neue Rechtsentwicklung, a.a.O.

2) MAYNTZ, R., SCHARPF, Fr., Planungsorganisation, München 1973, S. 124 ff.

4) Vgl. MAYNTZ, R., a.a.O., S. 45 f.

II. NATURSCHUTZ UND EIGENTUM

1. Sozialbindung des Eigentums, Enteignung

In das weite Spannungsfeld zwischen dem Naturschutz (und Umweltschutz allgemein) und individuellen Interessen gehört das besondere Problem des Verhältnisses zum Eigentum.[1] Man kann sagen, es stellt das eigentliche Kernproblem des Naturschutzes in unserem Land dar.
Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen sind die personenrechtliche Würde des Menschen gemäß Art. 1 Abs. 1 GG, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG, das nach sinngemäßer Auslegung auch die gesamten für den Menschen notwendigen natürlichen Lebensgrundlagen umfaßt, und die allgemeine Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG, sowie die Naturschutz- und Landschaftspflegegesetze, sowie Raumordnungsgesetze im weiteren Sinne.[2] Das Sozialstaatsprinzip ist hier nicht nur im Sinne eines sozialen Ausgleichs, einer Daseinsvorsorge, sondern gerade im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 GG im Sinne einer Gestaltung der ökologischen und ökonomischen Voraussetzungen zu verstehen, um die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen als Vorbedingung für eine menschenwürdige Existenz und die Erhaltung von Leben und körperlicher Integrität sowie die Ausübung persönlicher Freiheit, zu gewährleisten.[3]
Da diese natürlichen Lebensgrundlagen unter dem besonderen Schutz des Staates stehen, hat der Gesetzgeber zum Teil selbst Zielkonflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen sowie zwischen den öffentlichen Interessen untereinander gelöst und Prioritäten gesetzt oder zum Teil Anweisungen für die Rechtsprechung und Verwaltung gegeben, wie auftretende Konflikte gelöst werden sollen.[4] So ist u.a.

---

1) Vgl. dazu: FRÖHLER, L., OBERNDORFER, P., Bodenordnung und Eigentumsgarantie, Linz 1975; SENDLER, H., LENDI, M., Heigl, L., NOWOTNY, E., Der Funktionswandel des Bodeneigentums durch Raumordnung und Umweltschutz, Linz 1975; VOGEL, H.J., Kontinuität und Wandlungen der Eigentumsverfassung, Berlin/New York 1976;

2) STEIN, E., Naturschutz und Verwaltung, in: ERZ, W. (Hrsg.), Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 25/1976, S.46

3) Ebenda

4) Ebenda

der Gesundheit des Menschen der Vorrang vor den privaten oder öffentlichen Interessen eingeräumt worden.[1)]
Die Sozialbindungsnorm des Art. 14 Abs. 2 GG ermächtigt den Staat zu ausgleichenden Eingriffen in die gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur. Sie enthält eigentlich die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Allgemeinheit hat. Sie zieht daher der umfassenden Gebrauchs- und Verfügungsbefugnis des Eigentümers im Interesse der Allgemeinheit Grenzen (oder sollte es zumindest tun).
Von Bedeutung für die Konfliktlösung ist auch die Feststellung des Bundesgerichtshofes in seiner Entscheidung vom 25. 1. 1973[2)], daß die Grenzen dessen, was kraft sozialer Bindung als bloße Eigentumsbeschränkung entschädigungslos hinzunehmen ist, nicht starr sind, sondern den sich ändernden Lebensverhältnissen angepaßt werden müssen.[3)] Das bedeutet eine unbedingte Berücksichtigung der Erfordernisse, die sich vor allem in bezug auf das Bodeneigentum infolge der immer dichter werdenden Besiedlung und die fortschreitende Industrialisierung ergeben.
Bei Eingriffen, die der Eigentümer aufgrund der Sozialbindung und der Situationsgebundenheit hinnehmen muß, ist es unerheblich, daß die aus der Sozialbindung folgenden Pflichtigkeiten zu ungleichen tatsächlichen Belastungen führen können.[4)]
Zur "Sozialbindung" des Eigentums[5)] kann gesagt werden, daß sie zwar einen hohen moralischen Wert haben mag und im Ergebnis eventuell zu einem zunehmend verantwortungsvolleren Gebrauch des Eigentums beitragen mag, doch realiter ist es doch so, daß echte Verbindlichkeit nur jene Bindungen erhalten, welche rechtlicher Natur sind. Wird nun aber die Sozialbindung als eine rechtliche im Sinne der Verpflichtung des Eigentümers zur Vermeidung sozial schädlicher Auswirkungen verstanden, dann ergibt sich der Konflikt schon aus der mangelnden Konkretisierung. Dieses Steckenbleiben im Allgemeinen stellt aber

---

1) BVerfGE 20, 361 f., zitiert nach STEIN, E., a.a.O., S. 46
2) BHZ 60, 135, zitiert nach ebenda
3) Vgl. STEIN, E., a.a.O., S. 47
4) BGHZ 60, 131, zitiert nach ebenda
5) Vgl. STEIN, E., a.a.O., S. 46 ff.

die Durchsetzung in Frage. Das müßte in unserem "Gesetzgebungsstaat" bedeuten, daß z.B. das Naturschutz- und Landschaftsschutzrecht derart konkretisiert werden müßte, daß der Eigentümer die aus der Sozialbindung folgenden Bindungen definitiv kennt.[1)]

In der Frage, ob der Eigentümer oder sonstige Berechtigte, in dessen Rechtsstellung durch den Naturschutz eingegriffen wird, entschädigt werden muß, ist auf den Charakter der einzelnen Naturschutzmaßnahme abzustellen.

Der Grundsatz ist klar: Handelt es sich um eine bloße Inhaltsbeschränkung des Eigentums, so kommt eine Entschädigung wesensmäßig nicht in Betracht. Insoweit ist der Eigentümer oder sonstige Berechtigte lediglich naturschutzpflichtig. Liegt dagegen eine sog. "Eigentumsaufopferung" vor, so ist der Eigentümer zu entschädigen.

In der herrschenden Lehre wird grundsätzlich die Auffassung vertreten, daß eine Eigentumsaufopferung dann vorliegt, wenn die Durchsetzung des allgemeinen Wohls von dem Eigentümer die Duldung eines Opfers verlangt, das sich auf Grund der Intensität des Eingriffs nicht mehr als eine der Eigentumsfunktion entsprechende Bindung darstellt.[2)] Die Grenze zwischen entschädigungslos zumutbarer Eigentumsbeschränkung einerseits und unzumutbarer, daher entschädigungspflichtiger Aufopferungsenteignung andererseits kann im Einzelfall immer wieder sehr zweifelhaft sein. Die Unterschutzstellung eines Gebiets unter Naturschutz mit der Wirkung, daß die rechtmäßige Ausübung der Jagd und Fischerei sowie die landwirtschaftliche Nutzung im bisherigen Umfang unberührt bleiben, ist bloße Inhaltsbestimmung des Eigentums.[3)] Von Enteignung kann auch dann nicht gesprochen werden, wenn in einem Landschaftsschutzgebiet lediglich eine unerhebliche Einschränkung der Grundstücksnutzung zum Schutze des

---

1) Vgl. SALADIN, P., Grundrechte im Wandel, Bern 1970

2) Vgl. ASAL, K., Naturschutz und Rechtsprechung, Krefeld 1958, S. 20 ff.; STICH, R., Naturschutz und Privateigentum, DVBl 62, 397; WEBER, W., Die Entschädigungspflicht bei Naturschutzmaßnahmen, DVBl 55, 40; ENGELHARDT, D., BRENNER, W., Naturschutzrecht in Bayern, München 1975

3) Vgl. LORZ, A., Naturschutzrecht und Eigentum, in: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, 1963, S. 153; vgl. BVerwG, in: NJW 56, 1369, zitiert nach ebenda.

Landschaftsbildes vor verunstaltenden Eingriffen vorgesehen ist, etwa das Verbot der Abholzung einzelner Bäume und Sträucher. Eine Verpflichtung zur Wiederaufforstung stellt sich ebenfalls als zulässige Eigentumsbeschränkung dar.[1)]

Die Unterstellung eines Grundstücks unter den Landschaftsschutz mit der Rechtswirkung, daß dem Eigentümer keine Befugnis erteilt wird, das Landschaftsbild zu verunstalten, ist grundsätzlich keine Enteignung, weil keine Zweckentfremdung vorliegt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs liegt aber eine Enteignung vor, wenn der Eigentümer an der Fortführung einer bereits ausgeübten und für einen Wirtschaftsbetrieb naturgemäßen Nutzung gehindert wird. Das gilt in der Regel vor allem für die landwirtschaftliche Nutzung. Eine Enteignung kann auch darin liegen, daß einem Grundstück die rechtliche Baulandqualität aus Gründen des Landschaftsschutzes entzogen wird. Es wird dabei nicht nur an den Entzug von Nutzungen gedacht, die im Zeitpunkt der Vollwirksamkeit der Schutzverordnung bereits verwirklicht waren, sondern auch an solche, auf deren Verwirklichung hin das Grundstück erworben oder angelegt ist. Dazu folgendes Fallbeispiel.

2. Fallbeispiel

"Ein enteignender Eingriff in das Grundeigentum liegt vor, wenn die von der Natur der Sache her gegebene Möglichkeit, ein Grundstück so zu nutzen, wie es sich nach seiner örtlichen Lage und Beschaffenheit bei vernünftiger und wirtschaftlicher Betrachtungsweise objektiv anbietet, untersagt oder wesentlich eingeschränkt worden ist. Unter diesen Voraussetzungen stellt es einen enteignenden Eingriff dar, wenn die nach materiellem Baurecht zulässige Bebauung eines Grundstücks verboten wird, z.B. aus Gründen des Landschaftsschutzes."[2)]

---

1) OVG Lüneburg in RdL 61, 82, zitiert nach LORZ, A., a.a.O., S. 153.

2) FRANZ, O., Entschädigung wegen Festsetzung eines Landschaftsschutzgebietes, in: Natur und Landschaft, 74, Heft 6, S. 171 ff.
Das Fallbeispiel stellt eine Zusammenfassung dieses Artikels dar.

Der Bundesgerichtshof hat sich im Urteil vom 20. 12. 1973[1] mit der Frage befaßt, wie nach der Festsetzung eines Landschaftsschutzgebietes eine früher erteilte Wohnsiedlungsgenehmigung zu werten ist. Sie hatte insofern bindende Wirkung für das nachfolgende Bauerlaubnisverfahren, als die Baugenehmigung grundsätzlich nicht mehr aus Gründen versagt werden durfte, die Gegenstand der Prüfung im Genehmigungsverfahren waren.
Die Einführung der Genehmigungspflicht bezweckte, die Wirkung an sich gegebener baurechtlicher Handhaben zeitlich vorzuverlegen, nämlich auf einen Zeitpunkt vor der Einreichung des Baugesuchs. Dadurch sollten Bauinteressenten vor dem Erwerb eines Grundstücks geschützt werden, dessen Bebauung ihnen später nicht gestattet werden konnte. So hatte die Wohnsiedlungsgenehmigung die Bedeutung einer verwaltungsbehördlichen Zusage für das anschließende Baugenehmigungsverfahren. Diese Bindung entfiel nur, wenn sich die für die Erteilung der Wohnsiedlungsgenehmigung maßgebenden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse später geändert hatten.
Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Bindungswirkung der Wohnsiedlungsgenehmigung nicht auf einen Zeitraum von drei Jahren seit ihrer Erteilung befristet ist, wie das heute § 21 Bundesbaugesetz für die vergleichbare Bodenverkehrsgenehmigung vorschreibt. So sind heute auch noch früher erteilte Genehmigungen von Bedeutung.
Hierfür kommt es vielmehr auf die Bewertung des Grundstücks im allgemeinen Grundstücksverkehr an, die von einer Vielzahl von Faktoren rechtlicher und tatsächlicher Art abhängt. Allein die durch die Erteilung der Wohnsiedlungsgenehmigung erlangte Rechtsposition des Grundstückseigentümers genießt also noch nicht den Schutz, der dem Eigentum nach unserer Rechtslage zugestanden wird.
Eine solche eigentumskräftig verfestigte Rechtsposition liegt eben nur vor, wenn nicht nur die Bauerlaubnis hätte erteilt werden müssen, sondern die Bebauung außerdem nach der Lage des Grundstücks der Situation und der sich an ihr ausrichtenden Verkehrsauffassung entsprochen hätte. Das setzt voraus, daß das Grundstück erschlossen

---

1) III ZR 8470 , zitiert nach FRANZ, O., a.a.O.

oder zumindest seine Erschließung gesichert ist. Schließlich gewährt das Grundeigentum nicht von vorneherein eine beliebige bauliche Nutzung, sondern lediglich eine solche, die im Rahmen des jeweils geltenden materiellen Baurechts zulässig ist.
Wird also nach Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets eine Entschädigung verlangt, ist die jeweilige Lage genau zu prüfen. Ergibt sich dann, daß eine ausreichende Erschließung des Grundstücks nicht gesichert war, dann fehlt es an einer unter die Eigentumsgarantie fallenden Rechtsstellung des Eigentümers, so daß kein enteignender Eingriff vorliegt. War dagegen die bauliche Nutzung des Grundstücks ursprünglich gegeben, wurde aber aus Gründen des Landschaftsschutzes später ein Bauverbot angeordnet, so liegt ein entschädigungspflichtiger enteignender Eingriff vor.
Entschädigungspflichtig ist in einem solchen Falle die Gemeinde als unmittelbar Begünstigter, wenn es ihr dadurch erspart wird, die unwirtschaftlichen Kosten der Erschließung aufzubringen. Andernfalls ist aber das Land begünstigt und entschädigungspflichtig, weil es sich beim Landschaftsschutz angesichts seiner überörtlichen Bedeutung um eine reine Staatsaufgabe handelt.

3. Problematik

Die gegenwärtige Eigentumsdiskussion[1] beginnt nicht bei der "Sache", sondern beim Begriff der "Herrschaft". Sie handelt demzufolge auch vornehmlich vom Problem der Beschränkung der ausschließlichen und vollständigen Herrschaft und beschäftigt sich vornehmlich mit dem Problem der Beschränkung der Herrschaftsausübung. Laut LENDI ist es das grundlegende Verdienst der Lehre vom Umweltschutz, daß sie darauf aufmerksam gemacht hat, daß eine Sache nicht ein Neutrum ist, sondern qualitativ ganz unterschiedliche Bedeutungen haben kann, eben bis hin zum Boden als Lebensvoraussetzung von Mensch und Tier, und zwar unabhängig davon, wer Eigentümer dieser Sache ist.[2] Von daher

---

1) Vgl. hierzu LENDI, M., Umweltschutz und Eigentum, in: Die Wirtschaftsverwaltung 1977/2, S. 65 ff.

2) Ebenda

müßte gefragt werden, ob nicht das ganze Schrankenproblem, das die Rechts- und die Politikwissenschaft heute diskutiert, letztlich nicht ein Problem der Begrenzung der Herrschaft, sondern ein solches der sich aus der Natur der Sache ergebenden Schranken ist. Es muß nicht zuletzt aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse und vor allem von der Ökologie her, die Frage nach einem differenzierten Verständnis der Sache gestellt werden. [1)]

Besonders deutlich wird dies bei den nicht konsumierbaren Gütern, z.B. beim Boden. Zweifellos ist der Boden eine Sache. Aber der Boden hat einen Eigenwert, dessen Bedeutung weit über die inhaltliche Bestimmungsfreiheit des Eigentümers als Herrschaftsträger hinausgeht. [2)] Er ist eben ein Stück Lebensvoraussetzung für den Menschen, und zwar nicht nur für den in Frage kommenden Eigentümer, sondern für die Menschen des näheren und weiteren Lebensbereiches, sei es als Erholungsraum, sei es als Nahrungsmittelbasis. Die Sachherrschaft darf - wie es allerdings des öfteren der Fall ist - nie zur Personenherrschaft werden. Sie kann es im Falle z.B. des Naturschutzes werden, wenn beispielsweise ein schönes, bevorzugtes Erholungsgebiet durch Erschließungsmaßnahmen, Bauprojekte usw. zum Vorteile eines oder einiger weniger, zerstört wird, also die oder der Grundeigentümer die Nichtgrundeigentümer vom Sachgut "Landschaft" ausschließt. "In diesem Sinne bezieht sich das Eigentum nur auf eine naturgegebene, allenfalls durch den Menschen gestaltete Sache, wobei die Natur der Sache und das Wesen der Sache nicht vom Eigentümer bestimmt wird, sondern von der Natur vorgegeben ist. Die Sachherrschaft findet also ihre Grenze an der Natur der Sache und dem Wesen der Sache." [3)] Es ist deshalb absurd, wenn der Inhalt des Eigentums ausschließlich in die Verantwortung des Eigentümers gelegt wird, welcher dann gleichsam von sich aus die Identität einer Sache bestimmen könnte. Daß diese Annahme nicht richtig sein kann, ergibt sich schon lt. LENDI aus der absurden Konsequenz, wonach die Summe der Grundeigentümer über ihre Nutzungsfreiheit den

---

1) Vgl. LENDI, M., a.a.O.

2) Ebenda

3) Ebenda

Nichtgrundeigentümern den Boden als Ernährungsbasis und Lebensraum entziehen könnten.[1] Dies trifft m.E. auch vollinhaltlich auf die freie Landschaft als notwendige Erholungsressource für die breite Masse der Nichtbodeneigentümer zu.

---

1) Vgl. LENDI, M., a.a.O.

C. BAYERN - DARSTELLUNG DER EFFEKTIVITÄT DER INSTRUMENTE IN NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE AM KONKRETEN BEISPIEL

I. ORGANISATION UND VERWALTUNGSSTRUKTUR

1. Organisation

Oberste Naturschutzbehörde ist das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Mit der Errichtung des Staatsministeriums im Jahre 1970 wurden die wesentlichen Zuständigkeiten im Bereich der Umweltgestaltung und des Umweltschutzes zusammengefaßt und mit der Landesentwicklung in einem Ressort vereinigt.
Dem Ministerium sind die Bereiche Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege, Immissionsschutz, Strahlenschutz, Abfallwirtschaft sowie die Koordinierung der Angelegenheiten von Freizeit und Erholung zugewiesen worden; ferner ist es zuständig für die Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne und zur Ausarbeitung von Zielvorstellungen für den Gewässerschutz.
Laut Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 22. 2. 1971 (§ 9a) ist der Aufgabenbereich des Staatsministeriums wie folgt umrissen:
"Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen umfaßt die Aufgaben der Landesentwicklung und die Umweltfragen, insbesondere:

1. Die Raumordnung und die Landesplanung, vor allem die Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung...
2. vorausschauende Feststellung von Schädigungen und Gefahren für die Natur, die Landschaft, den Boden, das Wasser und die Luft, ferner
   a. die Planung und bei der Rechtsetzung die Federführung in den Fragen des Immissionsschutzes, des Schutzes vor den Gefahren der Kernenergie ... jeweils im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dessen Geschäftsbereich betroffen ist
   b. Erarbeitung von Zielvorstellungen für den Gewässerschutz
   c. die Angelegenheiten des Vollzugs der §§ 16 und 25 der Gewer-

beordnung, soweit nicht das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zuständig ist...

d. Mitwirkung in grundsätzlichen Fragen des Vollzugs der Rechtsvorschriften zum Schutz gegen Baulärm und gegen Fluglärm...

3. Der Naturschutz, der Landschaftsschutz und - unbeschadet der Zuständigkeit des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - die Landschaftspflege.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hat also vor allem Koordinations- und Überwachungsfunktionen wahrzunehmen. Wie der Passus "im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dessen Geschäftsbereich betroffen ist..." schon besagt, sind ressortimmanente Zielkonflikte schon vorprogrammiert.
Es geht neben der Aufgabenstellung um die Frage der Kompetenzverteilung. In Abschnitt 2 des "Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen" vom 19. 2. 1971 werden die Fragen des Komplexes Umwelt, insbesondere die Zuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege behandelt. Danach ist das Staatsministerium die oberste Naturschutzbehörde. Es ist vor allem die Koordinationsfunktion dieses Ministeriums hervorzuheben. Es kommt dabei vor allem auf die Stellung des zuständigen Ministers im Kabinett und die Möglichkeit der interministeriellen Durchsetzung eigener Zielvorstellungen an. Eine echte Kontrollmöglichkeit ergibt sich im Bereich der Landesplanung .
Die Regionalpläne und damit eben auch die Landschaftsrahmenpläne, bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen als oberster Landesplanungsbehörde. Gerade hier - im Bereich der engen Verzahnung von Raumordnung und Naturschutz - kann sich die Effizienz dieses Ministeriums erweisen. Neben dem Umweltministerium nehmen auch andere Ressorts wesentliche Aufgaben auf dem Gebiet des Umweltschutzes wahr. Dies gilt vor allem für den Vollzug des Gewässerschutzes, für den das Staatsministerium des Innern zuständig ist. Auch für weitere Bereiche des Umweltschutzes sind andere Ressorts zuständig. Erwähnt seien Umweltschutzaufgaben in den Bereichen des Verkehrs (Staatsministerium des Innern und Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr), des Bauwesens (Staatsministerium des Innern), des Pflanzenschutzes, der Flurbereinigung, der

Wälder (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) sowie der Ahndung von Umweltdelikten (Staatsministerium der Justiz). Zur fachlichen Unterstützung sind dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen das Bayerische Geologische Landesamt, die Bayerische Landesanstalt für Wasserforschung und das Bayerische Landesamt für Umweltschutz unmittelbar nachgeordnet.
Ihre Aufgabenstellung umfaßt in erster Linie die Ermittlung von Grundlagen und die Behandlung von Grundsatz- und Fachfragen. Das Bayerische Landesamt für Umweltschutz nimmt außerdem neben der Ermittlung von Grundlagen, der Behandlung von Grundsatzfragen und der Ausarbeitung von Zielvorstellungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes sowie der Behandlung von Fachfragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege u.a. auch bestimmte Vollzugsaufgaben z.B. im Bereich der Abfallbeseitigung und des Strahlenschutzes wahr.
Auch die "Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege" untersteht direkt dem Umweltministerium. Sie soll in Zusammenarbeit mit den Hochschulen, dem Bayerischen Landesamt für Umweltschutz und anderen geeigneten Einrichtungen die Durchführung von Forschungsaufgaben anregen und unterstützen und durch Lehrgänge und Fortbildungskurse für Verwaltungspersonal und Politiker sowie interessierte Laien, den neuesten Stand der wissenschaftliche- Erkenntnisse im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, vermitteln.
Für den Verwaltungsvollzug bedient sich das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen in erster Linie der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung, d.h. der Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden. Diese Behörden vollziehen außerdem auch Aufgaben des Umweltschutzes, die in den Geschäftsbereich anderer Ressorts fallen. Auf dieser Verwaltungsebene besteht daher eine Bündelung von Zuständigkeiten im Umweltbereich.
Mit Wirkung vom 1. 1. 1973 wurde bei den Regierungen jeweils eine Abteilung "Landesentwicklung und Umweltfragen" geschaffen. Die Regierung ist höhere Naturschutzbehörde. Die Kreisverwaltungsbehörden sind in erster Linie für den Vollzug des Naturschutzes zuständig.
In Erfüllung des Auftrags des Art. 37 Abs. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes ist vorgesehen, jedem Landratsamt mindestens eine hauptamtliche Fachkraft des gehobenen Dienstes für das Aufgabenge-

biet Naturschutz und Landschaftspflege zuzuweisen.
Zur wissenschaftlichen und fachlichen Beratung wurden inzwischen bei allen Naturschutzbehörden Naturschutzbeiräte gebildet. Nach der Verordnung über Naturschutzbeiräte vom 28. 5. 1974 müssen sie vor dem Erlaß naturschutzrechtlicher Entscheidungen beteiligt werden. Außerdem sollen sie bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung gehört werden.
"Die bisherigen Erfahrungen mit den Naturschutzbeiräten, in denen alle betroffenen Bereiche und insbesondere auch die Landwirtschaft vertreten sind, zeigen, daß sie sich bewährt haben."[1)]
Gerade der Hinweis "insbesondere auch die Landwirtschaft" zeigt schon den in den Beiräten vorprogrammierten Zielkonflikt auf. Die meist sehr wenig naturschutzfreundliche Haltung der Landwirtschaft ist bekannt.
Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Fallbeispiele, besonders auf Fallbeispiel III.1., hinweisen.

2. Verwaltungsstrukturen

Die allgemeine Verwaltung tritt bei der rechtlichen Auseinandersetzung in dreierlei Gestalt auf:[2)]

- in der Organisationsstruktur
- in der Verfahrensstruktur der ordnenden und leistenden Verwaltung
- in der Struktur des Verwaltungsrechtsschutzes

In allen diesen Bereichen ist das Dilemma der Verwaltung gegenüber den inhaltlichen Lösungen der Probleme des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders erfahrbar als Widerspruch zwischen politisch-programmatischen Zielvorgaben, dem Eingehen auf die direkten Interessen der Betroffenen, dem fiskalisch-haushaltsmäßigen Kalkül und der rechtsstaatlichen Absicherung.[3)] Hierbei kommt dem Funktions-

---

1) Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, "Umweltpolitik in Bayern - Ein Programm", München 1978, S. 51

2) Vgl. STEIN, E., Naturschutz und Verwaltung, in: Erz, W., Hrsg., Jahrbuch für Naturschutz, Bonn 1976, S. 43 ff.

3) Ebenda

wandel der öffentlichen Interessen in der Verwaltung entscheidende Bedeutung zu. Die staatliche Tätigkeit ist heute nicht mehr allein auf die Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit durch Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen und den Ausgleich sowie Korrekturen von gesellschaftlichen Ungleichgewichten, d.h. auf die Anwendung und Durchsetzung des Rechts gerichtet, sondern hat vornehmlich die Aufgabe, Zwecke und Ziele zu setzen und zu verwirklichen, mithin vorausschauend planerisch gestaltend zu wirken. Durch diese Schwerpunktverlagerung ist die planende Funktion der Verwaltung zum beherrschenden Thema geworden.[1] Es bietet sich eine systematische Einteilung der Verwaltungsaufgaben bezüglich des Natur- und Landschaftsschutzes in Präventiv-, Koordinierungs- und Kontrollaufgaben an. Für die Verwaltung die ungewohnteste, für den Naturschutz aber die langfristig wichtigste Aufgabe dürfte die präventive sein, die sich in Planung und vorbeugenden Maßnahmen konkretisiert.[2]
Es sollen nicht nur Einzelplanungen aufeinander abgestimmt werden, sondern es müssen Prioritäten und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Ressorts sichtbar gemacht und ausdiskutiert werden.[3]
Der Naturschutz steht zwischen den integrierenden Planungen der Raumordnung und den landschaftsbeanspruchenden Fachplanungen. Durch diese Verflechtung mit den Fachbereichen ergeben sich Konfliktsmöglichkeiten und Probleme der Koordination aufgrund der Zuweisung von Zuständigkeiten an verschiedene Behörden und der Trennung von Ordnungs-, Leistungs- und Fachfunktionen.[4]
"Was die Koordination angeht, so ist eine deutliche Diskrepanz zwischen einer komplexen Aufgabenstellung von seiten der Umwelt und der systeminternen Bearbeitung festzustellen ... man trifft sich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Aber selbst diese nur negative Koordination kommt oft weniger auf Grund sachlicher Erwägungen zustande als nach dem Prinzip der Machtanfälligkeit der Planung, wobei das

---

1) STEIN, E., a.a.O., S. 44

2) Vgl. hierzu MOHLEISEN, H.O., Umweltschutz als Politik für Morgen, in: Jäger, Mühleisen, Umweltschutz als Politischer Prozeß, München 1976, S. 34 ff.

3) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 102 f.

4) Vgl. STEIN, E., a.a.O.

mächtigste Ministerium die geringsten Abstriche machen muß..."[1]
Dabei kann der Grad der Dezentralisierung des Behördenaufbaus ebenso von Bedeutung sein, wie die verschiedene Höhe der Verwaltungsstufen und Entscheidungsebenen.
Die hierarchisch, bürokratisch-staatliche Behördenorganisation kann dabei durch demokratische Elemente der Selbstverwaltung in der Entfaltung gestärkt oder gehindert werden. Die Zuständigkeiten der Behörde auf der Regierungsebene wie auf den Verwaltungsstufen ist weitgehend zersplittert[2], teilweise überschneiden sich die Zuständigkeiten (z.B. Gewässerschutz; Landschaftspflege: teilweise beim Ministerium des Innern bzw. Landwirtschaftsministerium, teilweise beim Umweltministerium). Im Bereich der Raumordnung, die in den Naturschutz und die Landschaftspflege hineinragt, müssen die regionalen Planungsverbände den Vollzug ihrer Planungen staatlichen Behörden und kommunalen Gebietskörperschaften überlassen.[3]
Für den sehr wichtigen Bereich der kontrollierenden Funktion der Verwaltung liegt das Defizit auf der Hand: berücksichtigt man Zeitbedarf und die Notwendigkeit von Zufällen bei der Aufdeckung von Gesetzesverstößen, so ist eine sehr hohe Dunkelziffer für diesen Bereich wahrscheinlich. Der Zusammenhang zwischen Verwaltungshandeln und Naturschutz verweist schließlich auf eine zentrale demokratietheoretische Frage: Wer kontrolliert die Verwaltung oder wer gewährleistet, daß sich im Kontrollhandeln der Verwaltung tatsächlich das Interesse des Naturschutzes durchsetzt?[4] Wenn man Naturschutz als Interessenkonflikt sieht, so sind alle Beteiligten bemüht, den Staat in ihrem Sinne zu nutzen. Seitens der ökonomischen Interessen wird versucht - meist mit

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 103
Auch eine Verlagerung ins Kabinett - bei tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten - bringt nur eine ad-hoc ausbalancierte Krisenvermeidungsstrategie.
Vgl. zur Problematik auch: MAYNTZ, SCHARPF, Planungsorganisation, München 1973; MAYNTZ, R., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, a.a.O.

2) Vgl. ECKERT, R., Umweltschutz und Exekutive, in: Jäger, W., Mühleisen, H.O., (Hrsg.), Umweltschutz als politischer Prozeß, München 1976, S. 75 ff.

3) Ebenda

4) Ebenda

allen Mitteln - die staatlichen Kontrollmaßnahmen einzudämmen.[1)]

3. Problematik

Bei der öffentlichen Aufgabe Naturschutz und Landschaftspflege muß die Frage nach der "zweckmäßigsten" Organisation gestellt werden.

Die Anerkennung des "Naturschutzes" als eigenständige Aufgabe des Staates beruht auf der Erkenntnis, daß die Verschmutzung der Gewässer, die Zersiedelung der Landschaft etc. keine isolierten voneinander unabhängigen Phänomene sind, daß diese Beeinträchtigungen vielmehr auf gemeinsame Ursachen und typische Interessenkonflikte unserer Gesellschaft zurückzuführen sind und vergleichbare negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen haben. Das bedeutet, daß die Aktivitäten der Verwaltung sich verbindlich an einheitlichen Zielvorstellungen und Prioritäten ausrichten und einer gemeinsamen Strategie folgen müssen.[2)]
In Erkenntnis dieser Notwendigkeit haben sich die Verwaltungen des Bundes und der Länder seit dem Beginn der 70er Jahre zunehmend um eine Integrierung der umwelt- und raumrelevanten Teilbereiche in ein umfassendes, zusammenhängendes System der Umwelt- und Raumplanung bemüht. Sie haben inzwischen in Berichten und Programmen die in diesen Bereichen anstehenden öffentlichen Aufgaben definiert, die materiellen Grundsätze ihrer jeweiligen Politik formuliert und die notwendigen integralen Maßnahmen dargestellt, die zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer ökologisch stabilen Umwelt erforderlich sind.[3)]
In Bayern geschah dies in Form des 1976 in Kraft getretenen Landesentwicklungsprogramms (als Verordnung der Staatsregierung). Es stellt sich nun die Frage, ob man der Komplexität des Gesamthandlungsbereichs Umwelt am besten durch eine organisatorische Zusammenlegung aller umweltrelevanten Fachverwaltungen z.B. in einem Umweltministerium, ge-

1) Vgl. ECKERT, R., a.a.O.
2) Ebenda
3) Ebenda

recht wird. Zu dieser Frage gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen.
Einerseits herrscht die Meinung vor, daß eine Effektivierung der anstehenden Aufgaben nicht durch die Eingliederung der betroffenen Fachverwaltungen in eine allumfassende, allzuständige Umweltverwaltung geschehen kann.
Wie das Beispiel Bayern zeigt, ist eine derartige Zusammenfassung in der Praxis überhaupt nicht möglich. Es kann sich also eigentlich nur darum handeln, ein effektives Verfahren der Abstimmung und Koordination zu entwickeln. Dieses Verfahren der Koordination soll gewährleisten, daß bei der Durchführung umweltrelevanter Vorhaben jeder Art, die Ziele der Raumordnung, der Verkehrspolitik etc. einerseits und das Ziel der Erhaltung einer menschengerechten Umwelt andererseits sachgerecht abgewogen und mit möglichst geringen Reibungsverlusten realisiert werden. Es folgt für die Verwaltung, daß weder die praktisch gar nicht mögliche Konzentration von Umweltaufgaben bei einer Stelle noch die bloße Koordinierung voneinander unabhängiger Verwaltungen zu den bestmöglichen Ergebnissen führt, sondern daß vielmehr ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen Konzentration und Koordination gefunden werden muß.[2)]
Daß dem nicht so ist, haben FLICKINGER/SUMMERER in ihrer Studie für die "Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel" festgestellt:
"Oft ist z.B. in den Fachreferaten ... nicht hinreichend bekannt, daß jeder umweltrelevanten Planungsentscheidung eine Verbindung zwischen Fachplanung und Querschnittplanung vorausgehen muß, in den Fachabteilungen werden die Querschnittsaufgaben vielfach als lästige Hemmnisse für das Fachreferat und seine Entscheidungen empfunden. ... und dies obwohl ... bei allen ... Umweltschutzplanungen die Querschnittsfunktionen Haushalt, Raumordnung, Organisation und Personal entscheidungsrelevanten Einfluß haben müssen ..."[3)]
Aktive Umweltplanungspolitik verstärkt das Konfliktpotential auch innerhalb des politisch-administrativen Systems selbst. Zwischen

---

1) Vgl. ECKERT, R., a.a.O.
2) Ebenda
3) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 105

Bund und Ländern äußert sich dies vor allem im Streit um Kompetenzen[1] und Mittel, zwischen den einzelnen Ressorts. Diese strukturbedingten Konflikte verstärken sich dadurch, daß die verschiedenen Ressorts meist bestimmte Interessengruppen, deren Interessen sie internalisiert haben, vertreten.

Es besteht die Gefahr, daß die Interessenlagen erst in der Phase der Plandurchsetzung und damit viel zu spät akut werden. Gewöhnlich aber wird im Verwaltungsalltag Konfliktreduktion über Abstriche an den Inhalten vorgenommen.[2] Dabei wird das mächtigste Ministerium die wenigsten Abstriche machen (meist das Wirtschaftsministerium). Von Abstrichen betroffen sind in der Praxis meist Natur- und Landschaftsschutz.

Es ist festzustellen, daß weder beim Bund noch in den Ländern bislang eine Zusammenfassung aller Teilbereiche des Umweltschutzes (dies ist für den Teilbereich Naturschutz und Landschaftspflege genausowenig der Fall) in einem Ressort stattgefunden hat. Ein reines Umweltministerium, das alle Umweltkompetenzen und nur diese vereinigt, ist bisher nirgends geschaffen worden.[3] Wie wir gesehen haben, kann auch bei der bayerischen Lösung keinesfalls von einem "Reinen Umweltministerium" in diesem Sinne gesprochen werden.

Für die Zuordnung des Bereichs Naturschutz und Landschaftspflege zu den Ministerien für Landwirtschaft und Forsten spricht ein deutlicher Sachzusammenhang.[4] Dabei darf nicht übersehen werden - wie ich bereits in Zusammenhang mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Forsten angedeutet habe - daß sich in diesem Falle immanente

---

1) Vgl. Kapitel 4.4.1. Bundesnaturschutzgesetz - Entstehungsgeschichte.

2) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 105 ff.; vgl. auch: MAYNTZ, R., SCHARPF, F., Planungsorganisation, a.a.O.

3) Vgl. EKCERT, R., a.a.O.

4) In der Mehrzahl der Länder sind die Teilbereiche Naturschutz und Landschaftspflege, Gewässerschutz beim Landwirtschaftsministerium ressortiert. Die Zuständigkeit für bereichsübergreifende, allgemeine Umweltfragen liegt z.B. in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz beim Landwirtschaftsministerium.
Vgl. ECKERT, R., a.a.O.

Zielkonflikte zwischen landwirtschaftlichen Interessen und naturschützerischen Belangen ergeben, die in nächster Zeit eher noch zunehmen dürften. Ich halte deshalb die bayerische Lösung der Ressortierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege - wenngleich auch noch wesentliche Teile beim Landwirtschaftsministerium verbleiben - prinzipiell doch für die bessere Lösung.

In der regionalen und lokalen Landesverwaltung, die die hauptsächliche Verantwortung für den Vollzug der einschlägigen Gesetze und Verordnungen trägt, kommt den Bestrebungen der Konzentration von Umweltzuständigkeiten nicht dasselbe Gewicht zu wie auf Ministerialebene. So weist die sog. Mittelinstanz, die Bezirksregierungen, die weitestgehende Aufgabenbündelung auf. Aufgaben der Siedlungsentwicklung, der Verkehrsplanung stehen neben Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die notwendige Aufgabenteilung ist weniger ein zwischenbehördliches als ein innerbehördliches Problem.[1)]

Das entscheidendste Problem bezüglich der Organisation auf der unteren Verwaltungsebene ist die Abgrenzung staatlicher und kommunaler Exekutive.[2)]

Es ist offensichtlich, daß es um den Umweltschutz im allgemeinen und den Natur- und Landschaftsschutz insbesondere in den Gemeinden schlecht bestellt ist. Hier tritt der Mangel der nicht quantifizierten Zielvorstellungen, der interpretierbaren, ungenauen Aussagen der Instrumente, vor allem der Landesentwicklungsprogramme, am deutlichsten zutage. Es fehlt auch häufig an der Motivation, für den Umweltschutz irgendwelche Opfer zu bringen. Die wirtschaftlichen Verflechtungen und Interessenlagen spielen auf dieser Ebene beim Vollzug bzw. Nichtvollzug eine entscheidende Rolle.[3)]

In Bayern ist der überwiegende Teil der Aufgaben, die von den unteren Verwaltungsbehörden wahrzunehmen sind, bei den Landratsämtern konzentriert. Das kann, wie wir noch sehen werden, für den Naturschutz negative Folgen haben (In Bayern ist der Landrat Wahlbeamter

---

1) Vgl. ECKERT, R., a.a.O. und STEIN, G., a.a.O.

2) Vgl. FLICKINGER, Summerer, a.a.O., S. 128 ff.
Die Autoren geben eine ausgezeichnete Analyse der wirtschaftlichen Verflechtung der Gemeinden.

3) Ebenda

für die Dauer von sechs Jahren). Eine häufig gegebene mehr oder weniger offene Verflechtung ökonomischer mit politischen Interessen auf dieser Ebene wirkt sich dabei fast immer zuungunsten des Naturschutzes aus. Es ist nicht selten der Fall, daß Landräte Mitglieder privatwirtschaftlicher Unternehmen sind.
Ein Landrat, der gleichzeitig Vorstandsmitglied einer Baugesellschaft, einer Bergbahn oder eines Fremdenverkehrsverbandes ist[1] und deshalb in dieser Funktion auch örtliche Interessen wahrzunehmen hat, wird letztendlich immer diesen kleinräumig örtlichen Interessen ohne Rücksicht auf langfristige Folgen nachgeben, um u.a. seine Wiederwahl nicht zu gefährden.
Auch innerhalb der Verwaltung auf Ministerialebene sind derlei Verflechtungen mit ökonomischen Bereichen anzutreffen. Dies trifft vor allem auf den Bereich der Energiewirtschaft zu, an der der Staat beteiligt ist und führt zu interministeriellen Zielkonflikten im Bereich des Naturschutzes, wie wir anhand eines Fallbeispiels "III.2. Salzach" noch sehen werden.
"Wenn hinter einem Konflikt ... zwischen verschiedenen Ressorts Interessengegensätze potenter gesellschaftlicher Gruppen stehen, so ist es für die Basisorganisation und auch für die mittlere Leitungsebene innerhalb dieser Ressorts unmöglich, Planungen weiter zu verfolgen ohne die aktive Unterstützung ihres Ministers ... zu haben. Ihm allein eröffnet seine doppelte Zugehörigkeit zum administrativen wie zum politischen Subsystem weitere Möglichkeiten, gravierende Konflikte ... zu regeln. ... wie in einem schmalen Trichter verengt sich der Autonomiespielraum innerhalb der Organisation nach unten immer mehr."[2]

---

1) Beispielsweise ist der Landrat von Berchtesgaden zugleich Vorstandsmitglied der Jenner Bergbahn AG und in dieser Funktion Hauptverfechter einer weiteren Erschließung eines bestehenden Naturschutzgebiets und zukünftigen Nationalparks, mit weiteren Bergbahnen.
Zugleich soll er die öffentliche Aufgabe Naturschutz auf der unteren Verwaltungsstufe vertreten.
Ein Landrat aus der Münchner Umgebung (Kreis Starnberg) ist zugleich Geschäftsführer einer Hotelbaugesellschaft, die in landschaftlich reizvollen Gegenden Hotels errichten möchte.
Ich werde darauf in einem Fallbeispiel noch näher eingehen.

2) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 106; vgl. auch MAYNTZ, R., a.a.O., S. 144

Daß bei Zielkonflikten zwischen Umweltschutz und z.B. ökonomischen Interessen, meist zugunsten der letzteren entschieden wird, stellt auch MAYNTZ[1] fest. Handelt es sich beim Untersuchungsgegenstand von MAYNTZ um den Teilbereich Gewässerschutz, "scheint der Gewässerschutz vor allem gegenüber den Sachbereichen Wirtschaftspolitik und Verkehrspolitik Zugeständnisse machen zu müssen" der mit Sicherheit ein größeres Durchsetzungspotential hat als der Naturschutz (die negativen Folgen z.B. verschmutzter Flüsse und Seen sind deutlicher wahrnehmbar und wirken unmittelbar negativ z.B. auf die Gesundheit etc.), so ist für den Natur- und Landschaftsschutz ein noch größeres Zurückweichen vor ökonomischen Zielsetzungen anzunehmen.
MAYNTZ wies an Einzelfällen nach, daß der Gewässerschutz nur geringe Möglichkeiten hat, bei Konflikten mit ökonomischen Interessen seine Zielvorstellungen durchzusetzen. In drei untersuchten Bundesländern wurde die Stellung des Wirtschaftsministeriums als stark beschrieben. Der Widerspruch des Wirtschaftsministeriums kommt praktisch einem Veto gegenüber umweltpolitischen Maßnahmen gleich.[2]
Betroffene Unternehmen konnten sich durch Rückversicherung beim Ministerium den Forderungen nachgeordneter Behörden entziehen. Das gleiche trifft auf den Straßenbau zu. Konflikte mit dem Verkehrsministerium werden als nicht weniger schwerwiegend bezeichnet.[3] Umweltbelange werden in die Planung erst sehr spät eingeschaltet. Bei Zielkonflikten verständigt sich der Verkehrsminister mit dem für die Umweltbelange zuständigen Minister. "Der ist dann schon einige Male nicht hart geblieben, so daß wir mit unseren Forderungen hinten heruntergefallen sind."[4]

---

1) MAYNTZ, R. u.a., Vollzugsprobleme der Umwelt politik, a.a.O., S. 574 ff.
Vgl. zur Gesamtproblematik auch: SIEBERT, H., Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976.

2) Vgl. MAYNTZ, R., a.a.O.

3) In Bayern sind Wirtschafts- und Verkehrsressort in einem Ministerium vereinigt.

4) Ein Beamter des Bereichs "Gewässerschutz" zitiert nach MAYNTZ, R., a.a.O., S. 575

Als charakteristische Beschreibung der möglichen Folgen einer Konsensbildung bei Konflikten des Umweltressorts mit anderen Ressorts kann die Äußerung gelten:

"..., daß wir von vornherein manche Gedanken gar nicht mehr zu Ende denken, weil wir bereits wissen, das ist nicht durchsetzbar. Damit steuert man manchmal von vorneherein nicht den vernünftigsten Kompromiß an, sondern vielleicht einen, der auf der schlechteren Seite liegt."[1)]

Die Diskussion über die Zuordnung der Umweltbelange zu einem einzigen Ressort - Umweltministerium - oder die Aufteilung auf verschiedene Ressorts, muß unter Berücksichtigung dieser dargestellten Restriktionen und Sachzwänge (vgl. hierzu Kapitel B.I.2.2) geführt werden.

Es ist trotzdem anzunehmen, daß ein Umweltministerium bei Zielkonflikten ökologisch-ökonomischer Art, ökologischen Aspekten etwas mehr Gewicht verleihen kann, als es bei einer Aufsplitterung in verschiedene Ressorts der Fall sein dürfte. Daß dieses Durchsetzungspotential u.a. auch von der Position des "Umweltministers" im Kabinett abhängt, ist selbstverständlich.

Diese Position bestimmt die Möglichkeit der wenigstens partialen Durchsetzung umweltpolitischer Ziele im sowieso von ökonomischen Sachzwängen eng eingegrenzten Rahmen seines Ressorts.[2)]

---

1) MAYNTZ, R., a.a.O., S. 576

2) Vgl. hierzu auch: MAYNTZ, R., a.a.O.; MAYNTZ, SCHARPF, a.a.O.; FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O.; ECKERT, a.a.O.
FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 107 f. kommen trotz der evidenten Restriktionen auf der Ministerialebene zum Schluß, daß ein gewisser Autonomiespielraum für die Exekutive (Umweltminister) am besten von der Seite des politischen Subsystems her zu gewinnen ist. Sie leiten aus ihren Untersuchungen die These ab, daß auch die Durchsetzbarkeit innovativer Umweltplanung gegen den Widerstand der Interessengruppen deshalb nur auf der Ebene des Bundes und der Länder in gewissem Umfang gegeben ist.
Dem hält RONGE entgegen, daß Umweltschäden eben ein Ex-post-Ergebnis eines anarchischen Produktionsprozesses sind. Staatliche Planungsversuche und damit auch die geforderte Bundeskompetenz für den Umweltschutz allgemein, könnten diese Struktur der Produktion auch nicht entscheidend verändern, da es sich um eine Kernstruktur des Systems handelt.
Im kapitalistischen System als Marktsystem wird der Verbrauch

Ich möchte mich daher der Auffassung anschließen, die für eine einheitliche Konzipierung umweltpolitischer Leitlinien und Grundsätze auf der Ministerialebene für den Kernbereich des Umweltschutzes (Naturschutz und Landschaftspflege, Gewässerschutz, Immissionsschutz etc.) und für die Verbindung dieser Leitlinien mit den umfassenden Leitlinien und Zielprojektionen der Raumordnung bei einem Ressort, stimmt.

Die Umsetzung dieser ökologisch begründeten Zielkataloge wird kraft der Komplexität auch weiterhin von den Fachverwaltungen vollzogen werden müssen. Dabei ist aber unbedingt auf eine wirksame Kontrolle zu achten, was wiederum in sich konsistente und klar umrissene Zielaussagen der Programme, Pläne und Gesetze, erfordert. Ob dies der Fall ist, werden wir im nächsten Kapitel sehen.

---

natürlicher Ressourcen überhaupt nicht gemessen. Der "Konsum" dieses Systems erfolgt also ohne "ökologische Rationalität". Vgl. RONGE, V., Die Umwelt im kapitalistischen System, in: Glagow, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972, S. 97 ff.

II. ANALYSE DER INSTRUMENTE DES NATURSCHUTZES UND DER LANDSCHAFTSPFLEGE

Im folgenden Teil der Arbeit sollen die in den vorhergehenden Kapiteln erarbeiteten theoretischen Grundlagen am praktischen Beispiel erörtert werden.
Die Analyse der Instrumente soll durch ausgewählte Fallbeispiele, von denen jedes in seiner Art symptomatisch ist, ergänzt werden, um einen höheren Grad der Wahrscheinlichkeit zu erreichen.

1. Das bayerische Naturschutzgesetz

1.1. Entstehung

Am 1. 8. 1973 trat das bayerische Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur in Kraft.[1)]
Es ersetzte das Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahre 1935, das nach dem Krieg als Landesrecht weitergalt, weil das Grundgesetz dem Bund auf dem Gebiet des Naturschutzes nur die sog. Rahmengesetzgebungskompetenz einräumt und das Reichsgesetz inhaltlich über eine bloße Rahmenregelung hinausging. Es stand somit zur Disposition des Landesgesetzgebers.
Das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 war sachlich zweifellos besser als sein Ruf, aber es erfaßte wesentliche Bereiche, insbesondere die aktive Pflege und Gestaltung der Landschaft, nicht. Schließlich verwendete es Begriffe und Rechtsinstitute, die von der Rechtswissenschaft teilweise fortentwickelt wurden und der Systematik neuerer, den Naturschutz betreffender Gesetze nicht mehr entsprechen.
In Bayern wurde 1970 je ein Initiativentwurf der CSU und der SPD im Landtag eingebracht. Das neu geschaffene Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen begann 1971 mit der Vorbereitung eines Entwurfes für ein neues bayerisches Naturschutzgesetz. Mittlerweile hatten CSU und SPD einen neuen Gesetzentwurf eingebracht. Grundlage für die Beratungen im Senat und im Landtag bildete jedoch der vom Ministerrat am 25. 7. 1972 verabschiedete Regierungsentwurf.

---

1) GVBl S. 562

1.2. Inhaltliche Bestimmungen

Der I. Abschnitt befaßt sich mit den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Aus ihm ergibt sich, daß sich das Gesetz auf Natur und Landschaft als Ganzes bezieht, und daß sich die möglichen Maßnahmen nicht mehr nur auf die freie Natur beschränken müssen, sondern auch Siedlungsbereiche erfassen. Konkrete Auswirkungen dieses Grundsatzes finden sich z.B. bei der Pflegepflicht für innerstädtische Grundstücke.
Aus Artikel 1 ergibt sich auch die aktive Pflege und Gestaltung der Landschaft als erweiterte Zielsetzung des Gesetzes über die bloße Erhaltung hinaus.
Schließlich ist das Gebot zu erwähnen, bei allen Entscheidungen die wirtschaftlichen Interessen künftig mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege abzuwägen: den ökologischen Belangen soll in Zukunft gegenüber den wirtschaftlichen Faktoren zumindest Gleichrang zukommen.

- Verhältnis zur Planung:
Um eine Effektivierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf dem Wege einer aktiven Gestaltung und Planung zu erreichen, ist eine enge Verknüpfung des Naturschutzes mit der Landesplanung vorgesehen. Die Verbindung mit Raumordnung und Landesplanung findet sich in den Artikeln 10, 11 und 55.
Art. 3 Abs. 1 enthält die Verpflichtung, ein Landschaftsrahmenprogramm bzw. Landschaftsrahmenpläne als Teile der nach dem Landesplanungsgesetz aufzustellenden Programme und Pläne (Landesentwicklungsprogramm) zu erarbeiten.
Im Rahmen der Bauleitplanung sollen die Kommunen Landschafts- und Grünordnungspläne erstellen.
Eine Neuerung gegenüber dem Reichsnaturschutzgesetz stellen vor allem auch die Vorschriften über die Landschaftspflege dar. Art. 5 Abs. 1 enthält die grundsätzliche Verpflichtung des einzelnen, bei Eingriffen jeder Art in die Landschaft schonend vorzugehen und Schäden wieder auszugleichen. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung des Grundeigentümers, aktiv Pflegemaßnahmen durchzuführen, z.B. eine

verwildernde Wiese mindestens einmal im Jahr zu mähen, kennt das Gesetz nicht. Derartige Pflegemaßnahmen müssen durch Dritte ausgeführt werden; der Eigentümer ist jedoch verpflichtet, die Durchführung der Maßnahmen zu dulden. Einen Kernpunkt des Gesetzes stellt Art. 6 dar. Er schreibt vor, daß alle Vorhaben in der Natur an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemessen werden müssen. Das Gesetz verzichtet dabei aber auf die Einführung einer gesonderten naturschutzrechtlichen Genehmigungspflicht. Dazu muß gesagt werden, daß die meisten Vorhaben in der Landschaft formal bereits einer Genehmigungspflicht nach anderen Gesetzen, z.B. nach Baurecht, Wasserrecht usw. unterliegen. Die erforderlichen behördlichen Gestattungen könnten unter Berufung allein auf Gesichtspunkte des Naturschutzes und der Landschaftspflege versagt werden. Positive behördliche Entscheidungen dürfen nur unter Beteiligung der Naturschutzbehörde ergehen. Innerhalb der Genehmigungsverfahren können nach Art. 6 Abs. 2 landschaftspflegerische Begleitpläne angefordert werden.

- Enteignung:

Art. 35 bringt eine umfassende Rechtsgrundlage für die förmliche Enteignung, die weit über die bisherigen Bestimmungen des Zwangsabtretungsgesetzes hinausgeht. Als besonderer Nachteil des Reichsnaturschutzgesetzes war empfunden worden, daß Schutzmaßnahmen keine enteignende Wirkung haben durften. Man behalf sich damit, daß man Ausnahmegenehmigungen von den Verboten der Schutzverordnungen erteilte, falls sich das Verbot im Einzelfall zu einer enteignenden Maßnahme verdichtete. Art. 36 beinhaltet nunmehr, daß alle auf das Naturschutzgesetz gestützten Maßnahmen auch eine Enteignung beinhalten dürfen und daß in diesem Fall Entschädigung geleistet werden muß.[1)]

---

1) In der Praxis sieht es so aus, daß Enteignungen so gut wie nie vorgenommen werden. Ein weitergehender Einsatz dieses Instruments dürfte schon an den knapp bemessenen finanziellen Mitteln für Naturschutz und Landschaftspflege scheitern.

- Einstweilige Sicherstellung von Gebieten:

Art. 48 Abs. 2 beinhaltet den sehr wichtigen Passus, daß bis zum Erlaß von Rechtsverordnungen die zuständigen Naturschutzbehörden oder Körperschaften zur einstweiligen Sicherstellung von Schutzgebieten durch Rechtsverordnung oder Einzelanordnung für eine Dauer bis zu zwei Jahren, Veränderungsverbote aussprechen kann, wenn zu befürchten ist, daß durch Eingriffe in die Landschaft der Zweck der beabsichtigten Schutzmaßnahme beeinträchtigt würde.

- Erholung in der freien Natur:

Eine Grundentscheidung wurde dahingehend getroffen, daß das Betretungsrecht grundsätzlich in der gesamten freien Natur gelten soll. Im Interesse des Rechtsfriedens sieht das Gesetz in Art. 22 Abs. 3 vor, daß der Erholungssuchende Sperren des Grundeigentümers zunächst einmal gegen sich gelten lassen muß. Es bleibt dann der Behörde überlassen, rechtswidrige Sperren zu beseitigen.[1)] Sperren in der freien Natur sind einer besonderen Genehmigungspflicht unterworfen.
Weiter wird bestimmt, daß der Grundeigentümer auf einem Grundstück das nach vorstehenden Vorschriften nicht frei betreten werden darf, für die Allgemeinheit einen Durchgang offenhalten muß, wenn andere Teile der freien Natur in anderer zumutbarer Weise nicht erreicht werden können. Die untere Naturschutzbehörde kann die entsprechenden Anordnungen treffen.

---

1) Der Spielraum, ob eine Sperre rechtswidrig ist oder nicht, ist ziemlich weit angelegt und wird in der Praxis von den zuständigen Behörden sehr unterschiedlich gehandhabt.
So bestehen z.B. gerade an vielen bayerischen Seen von privaten Grundeigentümern errichtete rechtswidrige Sperren, die nicht beseitigt werden müssen. Das Gesetz gibt jedenfalls keine eindeutige Handhabe.

1.3. Problematik

Das Dilemma, in dem sich der Naturschutz ganz allgemein befindet, ist die Tatsache des fehlenden oder auch nicht durchsetzbaren Vollzugs. Dies kann am Beispiel der im Naturschutzgesetz - sowie in der Bayer. Verfassung - verlangten Öffnung der Seeufer (freier Zugang zu den Naturschönheiten), deutlich gemacht werden.[1)]
Die praktische Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen scheiterte bislang am Widerstand der See-Anrainer bzw. am Vollzug der einschlägigen Rechtsnormen durch die zuständigen Behörden. Es war lange Zeit nicht möglich festzustellen, welche Ufer tatsächlich versperrt und welche bereits frei zugänglich sind. Bereits am 29. 7. 1975 befragte der damalige SPD-Landtagsabgeordnete KAUB, welche Schritte die Staatsregierung beabsichtige, um die Richtlinien des Naturschutzgesetzes in die Praxis umzusetzen. In der Antwort des Staatsministers für Landesentwicklung und Umweltfragen hieß es, die Landratsämter seien schon im Juni 1974 gebeten worden, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Diese Berichte lägen schon weitgehend vor. Nach ihrer Vervollständigung und Auswertung werde der Bayerische Landtag entsprechend unterrichtet werden. Dabei blieb es dann. Im April 1976 monierte KAUB die nach wie vor ausstehenden Ergebnisse der Bestandsaufnahme, wiederum vergeblich. Das Ministerium beklagte die schleppende Prozedur bei den Kreisverwaltungsbehörden. Im April 1977 erfolgte eine weitere Anfrage KAUBs. Doch trotz Anmahnung und der verstrichenen vom Landtagspräsidenten für die Beantwortung eingeräumten Frist bis zum 20. 5. 1977, gab das Ministerium keine Antwort. Erst nachdem ein Artikel in der "Sozialdemokratischen Presse-Korrespondenz" abgedruckt wurde, erfolgte eine Antwort, wenn auch nicht zur Zufriedenheit KAUBs. Die Antwort des Umweltministeriums ließ lt. KAUB viele Fragen offen. So seien von insgesamt 8600 km Ufer an Seen und Flüssen 1. Ordnung (eine Bezeichnung der Gewässergüte), nahezu 8000 km "freie Natur", über 7000 km stünden den Erholungssuchenden offen.

---

1) Informationen aus Unterlagen des Bund Naturschutz, Interviews und vertraulichen Mitteilungen

Damit seien mehr als 80 % der bayerischen Uferflächen frei zugänglich. KAUB hatte allerdings gezielt nach der Situation an den für die Ausflügler besonders attraktiven Seen gefragt, deren Uferflächen großteils von Privatgrundstücken eingenommen werden. Hierzu stellte das Ministerium jedoch ohne exakte Zahlen zu nennen, summarisch fest, hier sei die Lage unterschiedlich. Während etwa am Starnberger See "über die Hälfte des Ufers" nicht versperrt sei, seien die Uferflächen des Chiemsees, Ammersees "zum weitaus überwiegenden Teil der freien Natur zuzurechnen".
Inzwischen liegen die genauen Zahlen für die am meisten besuchten bayerischen Seen vor. Demnach sind am Starnberger See 46 %, am Ammersee 25 %, am Pilsensee 43 % und am Wörthsee sogar 74 %! der Gesamtuferlänge für die Allgemeinheit nicht zugänglich.
Es darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß einige Landratsämter inzwischen ihrer gesetzlich verankerten Kontrollpflicht nachkommen. Und auch Gerichte gingen in letzter Zeit vermehrt - aber leider immer noch zu selten - gegen Gesetzesbrecher vor.
Ein Arztehepaar besitzt am Waginger See im Landschaftsschutzgebiet ein Ufergrundstück. Trotz des - aufgrund der Landschaftsschutzverordnung - bestehenden Verbots zäunten die Eigentümer ihr Gelände ein und errichteten eine Schranke als Einfahrt. Diese zwar illegale aber durchaus nicht ungewöhnliche Praxis[1], unterband das Bayerische Verwaltungsgericht in einem rechtskräftig gewordenen Urteil[2], das vor allem für die Seen im Münchner Umland von großer Bedeutung sein könnte. Das Gericht lehnte die Klage des Ehepaars gegen die Bescheide des zuständigen Landratsamtes Traunstein und des Widerspruchs-

---

1) Daß diese Praxis nicht ungewöhnlich ist, sondern als fast alltäglich bezeichnet werden muß, kann man bei Besuchen an bayerischen Seen auch in Landschaftsschutzgebieten feststellen. Es werden Grundstücke eingezäunt, Schwarzbauten errichtet u.ä. ohne, daß seitens der Kreisverwaltungsbehörden eingeschritten würde. Man sieht diese Gesetzeswidrigkeiten als Kavaliersdelikte an, ohne zu bedenken, daß diese Flächen der Allgemeinheit entzogen werden. Ein Landrat auf derartige skandalöse Vorkommnisse in seinem Landkreis angesprochen, sagte: "Gesetze sind dazu da, gebrochen zu werden."

2) Aktenzeichen M 34177

bescheids der Regierung von Oberbayern ab, in denen jeweils die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Befahren des Wiesenwegs abgelehnt und die Beseitigung der Einzäunung gefordert worden war.

In dem für die Gesamtproblematik des Naturschutzes und des Eigentumsrechtes wichtigen Urteil wird daran erinnert, daß selbst ein nicht gestattungspflichtiges Vorhaben untersagt werden kann, wenn es das Landschaftsbild verunstaltet, den Naturgenuß beeinträchtigt.

In diesem Zusammenhang betonte die Erste Kammer des Verwaltungsgerichts, daß die Anlage des Klägers nicht isoliert gesehen werden dürfe. Schließlich seien ähnliche Schwarzbauten auf sehr vielen Uferparzellen errichtet worden, gegen die gleichfalls Beseitungsanordnungen ergangen seien. Die beantragte Zufahrtsmöglichkeit könne gleichfalls nicht aus dem Eigentumsrecht abgeleitet werden, unterstrich das Gericht. Eine "wochenendähnliche Nutzung" erfordere keine Zufahrt. Vielmehr könne der reine Zugang ohne weiteres zugemutet werden. Würde das Landratsamt von dieser restriktiven Praxis der Ausnahmegewährung abgehen, so müßte mit einer großen Zahl von Bezugsfällen gerechnet werden. Es sei aus diesen Gründen noch innerhalb der Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zumutbar, wenn der Eigentümer auf eine Zufahrt zum Zwecke der Instandhaltung seines Besitzes in den beiden Monaten April und Oktober - außerhalb der Wachstumsperiode - beschränkt werde.
Es ist bezeichnend, daß sich der Naturschutz über ein solches Urteil freut und es wie einen Sieg ansieht, obwohl es aufgrund der eindeutigen Rechtslage - Naturschutzgesetz, Landschaftsschutzverordnung, Baugesetz - eigentlich überflüssig sein sollte.

2. Schutz von Flächen und Einzelbestandteilen der Natur

Hier finden sich im Bayerischen Naturschutzgesetz Begriffe wie "Naturschutzgebiete", "Naturparke" "Naturdenkmal", "Landschaftsschutzgebiete", "Nationalparke".

2.1. Naturschutzgebiet

"Als Naturschutzgebiete können ... Landschaftsräume oder Teile von diesen geschützt werden, in denen ein besonderer Schutz der Natur in ihrer Ganzheit oder in einzelnen ihrer Teile aus ökologischen, wissenschaftlichen u.ä. Gründen, wegen der hervorragenden Schönheit oder Eigenart des Landschaftsbildes, wegen des Reichtums oder wegen der Seltenheit der Tier- und Pflanzenwelt im öffentlichen Interesse liegt. Die Festlegung erfolgt durch Rechtsverordnung. Im Naturschutzgebiet ist, von Ausnahmebestimmungen abgesehen, jede Veränderung verboten." (Art. 7 Abs. 1 - 3 BayNatSchG).

Am 31. 1. 1978 waren in Bayern 174 Naturschutzgebiete mit zusammen 103.327 ha (1, 46 % der Fläche Bayerns) ausgewiesen. Dazu muß gesagt werden, daß der weitaus größte Teil der Fläche im sowieso nicht bewirtschafteten Hochgebirge liegt. Naturschutzgebiete im flachen Land haben selten mehr als 50 ha.

Zusätzlich waren etwa weitere 70 Verfahren zur Inschutznahme von Naturschutzgebieten eingeleitet.[1)]

Die Prioritäten bestimmen sich hierbei nach dem besonderen Wert und der Gefährdung der jeweiligen Bereiche.

Naturschutzgebiete sind gegenüber ihrem Umland durch eine extensive oder fehlende Nutzung (im Idealfall) gekennzeichnet. Naturschutzgebiete können schöne Gebiete sein, sie müssen aber Gebiete mit eingeschränkter oder fehlender Nutzung sein. Nur so sind sie Schutzgebiete für die Natur. Die Erhaltung der Naturschutzgebiete wird nicht ausschließlich aber doch sehr entscheidend von der Nutzung der einzelnen Gebiete beeinflußt. Dabei ist unter dem Begriff "Nutzung" nicht nur eine flächenbezogene wirtschaftliche, sondern jede Nutzung des Schutzgebiets, zu verstehen. In den Naturschutzgebieten sind es fünf flächenbezogene Nutzungsbereiche, die - unterschiedlich dominierend - von Bedeutung sind:

neben den traditionellen Bereichen, Forst- und Landwirtschaft, Jagd

---

1) Zahlen wurden dem Umweltprogramm der Bayer. Staatsregierung vom Mai 1978 entnommen.

und Fischerei, ist es in jüngster Zeit der Bereich Erholung. Umfang und Art dieser Nutzungen werden in den einzelnen Bestimmungen der Verordnung festgelegt.

Das Bayerische Landesamt für Umweltschutz hat eine Analyse der Verordnungstexte vorgenommen und kam zu folgenden Ergebnissen:[1)]

Es können generell drei Einstufungen vorgenommen werden, in denen die Nutzungsintensität der Naturschutzgebiete dargestellt wird:

- Naturschutzgebiete ohne Schutz vor Einzelnutzung, da Nutzung erlaubt
- Naturschutzgebiete mit Teilschutz vor Einzelnutzung, da nur teil- oder zeitweise Nutzung erlaubt.
- Naturschutzgebiete mit Vollschutz vor Einzelnutzung, da Nutzung verboten.

Als die hauptsächlichsten Ergebnisse lassen sich zusammenfassen: Es wurde deutlich, daß im Unterschied zur immer wieder anklingenden Auffassung - ältere Verordnungen seien in ihrer fachlichen Aussage zu schwach konzipiert - vorwiegend in Verordnungen aus dem Zeitraum vor 1950 für einzelne Bereiche strengere Maßstäbe angelegt oder bestimmte Details frühzeitig gründlicher festgelegt wurden als Verordnungen zwischen 1950 und 1960. Es fällt auf, daß in fast allen bayerischen Naturschutzgebieten die Nutzungsarten Forst- und Landwirtschaft, Jagd und Fischerei uneingeschränkt oder nur teilweise eingeschränkt zulässig sind.

Nach Art. 7 BayNatSchG sind Naturschutzgebiete allgemein zugänglich soweit es der Schutzzweck erlaubt. Eine in der Öffentlichkeit verbreitete irrige Meinung ist es, daß Naturschutzgebiete unzugänglich für die Allgemeinheit seien. Keine Verordnung der bayerischen Naturschutzgebiete verbietet generell die Benutzung vorhandener Wege. Andererseits wird es in Zukunft eine größere Zahl Naturschutzgebiete geben müssen, die ein zeitlich befristetes oder räumlich begrenztes Betretungsverbot für Wege und Flächen haben, um bestimmte Tier- und Pflanzenarten ausreichend schützen zu können. Aus dem Recht auf freien Zutritt oder allgemeine Zugänglichkeit können nicht Forderun-

---

1) Vgl. KLEINE, H.-D., Allgemeiner statistischer Überblick über die Naturschutzgebiete Bayerns, in: Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege des Bayer. Landesamtes für Umweltschutz, Heft 8, 1977, S. 71 ff.

gen nach bestimmten Zugangsmöglichkeiten, wie z.B. Betreten der Schutzflächen trotz vorhandener Wege usw. bestimmte Zugangsarten, wie z.B. Badestege abgeleitet werden.[1] Eine auf den Schutzzweck ausgerichtete Erhaltung der Naturschutzgebiete läßt nur in Einzelfällen Freizeit- und Erholungsaktivitäten zu. Häufig führen sie zu Beeinflussungen oder Schäden, die den Wert des Schutzgebietes erheblich mindern, z.B. Baden, Bootfahren in Moorseen, Wandern in Hochmooren. Von den bayerischen Naturschutzgebieten werden nach den Ermittlungen des Landesamtes für Umweltschutz[2], 60 Naturschutzgebiete für Erholungs- und Freizeitzwecke genutzt.[3] Diese Nutzung stand in den letzten Jahren wiederholt mit einander gegensätzlichen Standpunkten zur Diskussion. In Fachkreisen stößt sie überwiegend auf Ablehnung da, u.a. die Naturschutzgebiete - in ihrer minimalen Flächenausdehnung - als letzte Refugien für Pflanzen und Tiere angesehen werden.

Wie die Erfahrung gezeigt hat und zeigt, besteht auch weiterhin die Neigung, weitere Naturschutzgebiete für eine gewinnorientierte Erholungsnutzung zu erschließen. Diese Forderung wird vor allem von der örtlichen Fremdenverkehrswirtschaft getragen, die sich davon eine Attraktivitätssteigerung erhofft.

Eine Untersuchung der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege, Bad Godesberg[4], hat zu folgenden Ergebnissen - auf Bundesebene - geführt. Von intensiver Erholungsnutzung betroffen sind 52 %! aller deutschen Naturschutzgebiete. In 250 von 905 ausgewerteten Naturschutzgebieten befindet sich eine Erholungseinrichtung innerhalb des Areals, die übrigen Schutzgebiete werden von außerhalb liegenden Einrichtungen aufgesucht.

---

1) Vgl. ENGELHARDT, D., BRENNER, W., Naturschutzrecht in Bayern, München 1975

2) KLEINE, H.D., a.a.O., S. 95

3) Darunter wird keine extensive Erholungsnutzung durch Wanderer verstanden, sondern Erholungsnutzung vermittels Einrichtungen des Fremdenverkehrs (Bootsverleih, Badestrände etc.)

4) Vgl. FRITZ, G., Zur Inanspruchnahme von Naturschutzgebieten durch Freizeit und Erholung, in: Natur und Landschaft, 7/77, S. 191 ff.

Unter den 90 verschiedenartigen Freizeitmöglichkeiten, auf die die ADAC-Freizeitkarte hinweist, gibt es nur einige wenige, die nicht auch in Naturschutzgebieten vorzufinden sind. Die Freizeitmöglichkeiten in den Schutzgebieten reichen von "sehenswerte Parkanlage" bis zur "Schießsport- und Motorsportanlage"!. Nicht enthalten sind in der Liste der Freizeitmöglichkeiten solche, die ohne nennenswerte bauliche Vorkehrungen auskommen und die an so vielen Orten möglich sind, daß nicht besonders auf sie hingewiesen werden muß wie z.B. Wandern, Angeln, Klettern, picknicken etc.
Einrichtungen für Freizeit am Wasser befinden sich in 92 Naturschutzgebieten (10 %). In etlichen Gebieten wurden Betriebe wie Bootsverleihe etc. eingerichtet. Erstaunlich oft, nämlich in 34 Fällen (4 %), werden Naturschutzgebiete durch Freizeitwohnen beansprucht. 30 mal handelte es sich dabei um Wochenendhäuser oder um ein Hotel, einen Gasthof etc. Welche Folgen diese Art von Erholungsnutzung auf diese flächenmäßig winzigen "Naturrestflächen" haben muß, ist klar ersichtlich und wurde auch wissenschaftlich bewiesen.[1] Seltene Pflanzenarten, deretwegen die Fläche unter Schutz gestellt wurde, sind weitgehend verschwunden, desgleichen auch Tierarten.
Die Auswertung ergab weiterhin, daß die häufigsten Folgen des Erholungsbetriebs Pfade und Flächenbelastung, gefolgt von Boden- und Wasserverschmutzungen sind.[2] Durch besondere Unruhe sind 98 Gebiete, durch Entnahme von Pflanzen 51 Gebiete betroffen.
Sehr starke Beeinträchtigungen, die den Bestand des Schutzobjektes gefährden, waren in 16 % der Gebiete zu beobachten. In der Beurteilung der befragten Naturschutzstellen und -behörden gilt somit mindestens jedes sechste Naturschutzgebiet als stark gefährdet.

Wie stark auch Naturschutzgebiete in den Alpen durch Erschließungsmaßnahmen und -wünsche durch die Fremdenverkehrsindustrie gefährdet sind, zeigt folgendes Fallbeispiel aus den Berchtesgadener Alpen

---

1) Vgl. KAULE, G., Naturschutzgebiete und ihre Nutzung für die Erholung, dargestellt am Beispiel Eggstätter Seen, Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege, Heft 6, München 1971

2) Vgl. FRITZ, G., a.a.O., S. 194

(Naturschutzgebiet). Nach einem ersten Eingriff - naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung - durch den Bau einer Seilbahn auf den Jenner, nachdem sich der Kreistag Berchtesgaden, der Fremdenverkehrsverband und der Marktgemeinderat ausdrücklich verpflichtet hatten, auf jede weitere Bergbahn zu verzichten, wenn dem Bau der Jennerbahn zugestimmt würde, versuchen nunmehr seit ca. 10 Jahren die gleichen Gremien die Erschließung des Charakterbergs dieser Region, des Watzmanns, mit einer Seilbahn samt Folgeeinrichtungen, durchzusetzen. In der Verfolgung dieses Ziels hindert sie auch nicht die bevorstehende Erklärung dieses Gebiets zum Nationalpark - der noch schärferen Schutzbestimmungen unterliegt -. "... Worum es den Initiatoren der Bergbahn allein geht: Geld zu machen, auch um den Preis der Zerstörung der Natur ... Würden die Behörden hier wieder nachgeben, würde feststehen, daß eigensüchtigem, kapitalistischem Denken der Vorrang eingeräumt würde vor einer zeitlosen Verpflichtung zur Erhaltung eines der letzten Reservate ... Es würde feststehen, daß Beziehungen, Parteidenken, Lobby und Geldmachen den Sieg davontragen.."[1)]

In fast jedem zweiten Naturschutzgebiet finden Freizeitaktivitäten statt und in fast jedem sechsten führen Belastungen zu bestandsgefährdender Störung. Sind Naturschutzgebiete also Erholungsgebiete, in die sie bestimmte Interessengruppen gerne umfunktionieren möchten? Die Frage ist aufgrund § 13 Bundesnaturschutzgesetz und Art. 7 Bayer. Naturschutzgesetz eindeutig zu verneinen. An ihrer Fläche gemessen, haben Naturschutzgebiete mit nur 0,87 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland einen fast schon vernachlässigenswerten Anteil an der Gesamtfläche, wenn man sie mit den fast 50 % vergleicht, die als Wochenend- und Feriengebiete für Freizeit und Erholung zur Verfügung stehen. Um so nachdenklicher über die Wirksamkeit des naturschutzpolitischen Instruments "Naturschutzgebiet" muß es daher stimmen, wenn

---

1) Dieses Zitat wurde nicht der Rede eines Systemkritikers entnommen, sondern einem Schreiben des Deutschen Alpenvereins an das Bayer. Staatsministerium des Innern (damals oberste Naturschutzbehörde); siehe: Der Kampf um den Watzmann, Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, 1968, S. 17

diese winzigen Flächen - obwohl de iure streng geschützt - vor dem Zugriff des Erholungsgewerbes nicht ausreichend geschützt werden können. Andererseits könnte die Frequentierung gerade der Naturschutzgebiete als noch naturnahe Landschaften, für ein Bedürfnis der Erholungssuchenden nach solch geeigneten naturnahen Erholungsräumen, die als Folge der Intensivierung der Landwirtschaft und der Bautätigkeit für Siedlung und Verkehr in der sonstigen Landschaft immer mehr verschwinden, gedeutet werden.
Aus der Analyse des Bayer. Landesamtes für Umweltschutz hat sich ergeben, daß es bisher

- keinen für alle Naturschutzgebiete gleichartigen Vollschutz vor einzelnen gleichwertigen Nutzungsbereichen gibt
- alle Naturschutzgebiete nur teilgeschützt sind und daß
- seit 1935, dem Inkrafttreten des Reichsnaturschutzgesetzes kein Naturschutzgebiet gesichert wurde, in dem Pflanze oder Tier Vollschutz genießen.

Bayern hat also kein einziges Vollnaturschutzgebiet und in den anderen Bundesländern sieht es nicht besser aus.
In diesem Zusammenhang sei vermerkt, daß die DDR bereits 1968 194 Naturschutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 4435 ha ohne jede Nutzung besaß.[1)]
Die Aufgabe stellt sich heute, den Anteil der Schutzgebietsflächen in den nächsten Jahren wesentlich zu erhöhen und vor allem wirksamer zu schützen.

2.2. Landschaftsschutzgebiete

"Landschaftsschutzgebiete sind Landschaftsräume, in denen ein besonderer Schutz oder besondere Pflegemaßnahmen im öffentlichen Interesse erforderlich sind, um

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu gewährleisten,
- die Schönheit, Vielfalt oder Eigenart des Landschaftsbildes zu bewahren oder

---

1) BAUER, L., Die Naturschutzgebiete der DDR, Archiv Naturschutz und Landschaftsforschung, Bd. 8, Heft 3, 1968

- ihren besonderen Erholungswert für die Allgemeinheit zu erhalten oder zu verbessern.

Sie werden in Plänen nach Art. 17 Bayer. Naturschutzgesetz oder als einzelne Ziele nach Art. 26 des Bayer. Landesplanungsgesetzes ausgewiesen. Die erforderlichen Gebote und Verbote werden in einer Rechtsverordnung festgelegt." (Art. 10 BayNatSchG).

Am 31. 1. 1978 gab es einschließlich der unter Landschaftsschutz gestellten Naturparkflächen 894 Gebiete mit 1.206.863 ha (17,1 % der Fläche Bayerns) landschaftsgeschützte Gebiete.[1] Künftig sind Landschaftsschutzgebiete in den Regionalplänen auszuweisen, damit erfolgte eine Verzahnung mit der Raumordnung.

Obige Zahlen hören sich imponierend an, nur sieht es in der Praxis etwas anders aus.

"Die Ausweisung von Ruhezonen läuft Gefahr, im selben Maße zum bloßen Alibi der Preisgabe einer großartigen Kulturlandschaft zu werden, wie dies bisher schon häufig genug im Zusammenhang mit der Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten der Fall war, die nicht selten als billige Baulandreserven betrachtet und behandelt wurden. Angesichts der Tatsache nämlich, daß die üppige Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten durch eine vielfach skandalöse Ausnahmegenehmigungspraxis ad absurdum geführt wurde, konnte und kann der viel gehörte Hinweis, daß 17 % der Grundfläche unseres Landes unter Landschaftsschutz stehen, kaum einen Trost bedeuten.[2]

Dem ist an Deutlichkeit nichts hinzuzufügen. Zur Erhellung einige Fallbeispiele.

---

1) Zahlen aus dem Umweltprogramm der Bay. Staatsregierung, a.a.O.

2) MAYER-TASCH, P.C., Gefährdung und Schutz der Kulturlandschaft aus planungsrechtlicher und planungspolitischer Sicht, in: ders., (Hrsg.), Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976, S. 54

a. Fallbeispiel 1:

Am 5. September 1972 erteilte das Landratsamt Landsberg die Teilungsgenehmigung für ein 12.000 qm großes Grundstück am Westufer des Ammersees mitten in einem Landschaftsschutzgebiet von besonderem Wert. Inzwischen sind sich alle Behörden, das Innenministerium, die Regierung von Oberbayern, darin einig, daß diese Genehmigung (die einer Baugenehmigung gleichkommt) auf keinen Fall hätte zugestanden werden dürfen. Sie widerspricht nämlich allen einschlägigen Bestimmungen, den Vorschriften des Bundesbaugesetzes über das Bauen im "Außenbereich" (außerhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs), der Landschaftsschutzverordnung, dem Bayer. Naturschutzgesetz, dem Landesentwicklungsprogramm und somit allen Grundsätzen, nach denen eine derartige Bebauung auf keinen Fall genehmigt werden darf.
Nach Angabe des Bayer. Innenministeriums - auf Anfrage eines SPD Landtagsabgeordneten - stellte es sich zu spät heraus, daß die entsprechenden Grundstücke im Außenbereich lägen. Die erste beantragte Baugenehmigung unterschrieb der Landrat, der das fragliche Gelände aus eigener Anschauung kennt, also wissentlich falsch und rechtswidrig handelte.[1)]
Bislang wurde auf dem umstrittenen Gelände ein Hausbau genehmigt und auch realisiert. Die Oberste Baubehörde muß aber damit rechnen, daß nach einer Genehmigung noch mit weiteren Bauanträgen zu rechnen ist. Die Regierung gab daraufhin auch die Zustimmung für die weiteren Bauvorhaben.
Man spricht von der Bindewirkung der "Bodenverkehrsgenehmigung", aus der Baurecht abgeleitet wird. Das Innenministerium ließ es bisher offen, ob die Grundstücksteilung, die noch einmal in vollem Umfange überprüft werde, tatsächlich weitere Bebauung nach sich ziehen werde. Hierbei werde sich zeigen, "ob dem Vertrauen der Grundstückseigentümer auf die Bodenverkehrsgenehmigung oder den Belangen des Land-

1) Es ist m.E. aber auch eine Verletzung der Aufsichtspflicht seitens der Bezirksregierung gegeben, die den Flächennutzungsplan, in dem das Gelände als Wohngebiet eingetragen war, genehmigte.

schaftsschutzes ein höherer Stellenwert eingeräumt werden muß."
Eine Rückgängigmachung der Baugenehmigung hätte wahrscheinlich Entschädigungsansprüche zur Folge.

b. Fallbeispiel 2

Im Landschaftsschutzgebiet "Amperauen" wurde eine Reihe von Schwarzbauten zur Wochenendnutzung errichtet. Die Akten beim Landratsamt Freising[1] beweisen eindeutig, daß die Erwerber der nunmehr bebauten Grundstücke ausdrücklich vor Erwerb darauf aufmerksam gemacht wurden, daß dieses Gebiet wegen der geplanten Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet "in vorläufiger Inschutznahme" bis zum Erlaß der Rechtsverordnung stand. Die Kaufverträge vom Jahre 1962 wurden nur genehmigt, weil die Käufer in den Verträgen erklärten, daß sie die Grundstücke nicht zur Bebauung oder kleingärtnerischen Dauernutzung erwerben wollten. Dennoch wurde kurz darauf eine Reihe von Sommerhäuschen errichtet, worauf das Landratsamt 1964 eine Abbruchsverfügung erließ und diese auch durchsetzte.
Zehn Jahre später - im Jahre 1974 - mußte sich die Landkreisbehörde erneut mit dem Fall befassen. Die Wochenendhäuser waren wieder aufgebaut worden und die Grundstücksbesitzer fest entschlossen, sich gegen die neuerliche Abbruchsverfügung mit allen Mitteln zur Wehr zu setzen. Ihr Widerspruch wurde jedoch sowohl von der Regierung von Oberbayern als auch vom bayerischen Innenministerium abgelehnt. Auch die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofs brachte keinen Erfolg. Dieses bestätigte die Auffassung des Landratsamtes Freising und des Innenministeriums.
Ein weiterer Weg war zunächst jedoch von Erfolg gekrönt. Gegen einschlägige Bestimmungen im Bundesbaugesetz, der Bayerischen Bauordnung, dem Bayerischen Naturschutzgesetz und der Landschaftsschutzverordnung dem Landesentwicklungsprogramm und dem Wassergesetz, sprach sich der Petitionsausschuß des Bayerischen Landtags - der von den

1) Vgl. o.V., Schwarzbauten vor die Wahl gestellt, in: Süddeutsche Zeitung v. 19.9.1978, S. 17; weitere Informationen durch vertrauliche Mitteilungen.

Grundstücksbesitzern angerufen worden war - dafür aus, den Wochenendsiedlern ihre illegalen Bauten nachträglich zu genehmigen. Damit wurde der Fall zum Wahlkampfthema im Landkreis (vor den bayerischen Landtagswahlen 1978). Die Landtagskandidatin der SPD im Wahlkreis protestierte dagegen, die Schwarzbauten zu sanktionieren. Das Verhalten des Petitionsausschusses sei keineswegs mit der Geschäftsordnung des Landtags in Einklang zu bringen. Deshalb wandte sie sich an den Innenminister mit der Bitte, dem Landkreis Freising in dieser Sache behilflich zu sein. Die Landtagskandidatin König: "Ich muß die Bürokratie zu Hilfe rufen, um Gesetze, die vom Landtag erlassen wurden, gegen diesen Landtag zu verteidigen. Die nachträgliche Legalisierung der Schwarzbauten müßte alle Bürger, die sich an Recht und Ordnung halten, in ihrem Glauben an die Rechtsstaatlichkeit erschüttern."

In der letzten Sitzung der Legislaturperiode setzte der Landtag dann dieses Thema von der Tagesordnung ab (20 CSU - Abgeordnete hatten einen Dringlichkeitsantrag gestellt). Ob diese Absetzung auswahltaktischen Gründen oder aufgrund der überzeugenden Beweisführung des Landratsamtes erfolgte, kann nicht nachvollzogen werden. Bis heute wurde dieses Thema im Landtag noch nicht wieder behandelt. Es bleibt zu hoffen, daß der Antrag trotz allem negativ beschieden wird; andernfalls würde ein Präzedenzfall für eine ganze Reihe über das Land verstreuter Schwarzbauten geschaffen und das könnte dazu führen, daß rechtliche Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes völlig entwertet würden. Dies kann weder Absicht noch Aufgabe des Landtags sein, zumal sich ein solches Vorgehen eindeutig gegen die eben von diesem gleichen Landtag erlassenen Gesetze richten würde. In Kenntnis dieser Umstände hat sich der Petitionsausschuß des Bayerischen Landtags in diesem und auch schon anderen Fällen zum Fürsprecher der illegalen Bautätigkeit gemacht und sich damit als Sanktionierungsstelle für derartige Projekte angeboten.

"Trotz allen Hin und Hers, trotz verdächtiger Übereinstimmung von CSU und Opposition, ist der Fall klar: Die Bauherren haben ihre Häuser weniger auf festen Grund, sondern auf das Vertrauen gebaut, ihre Landnahme werde irgendwann einmal legalisiert. ... Abbruchverfügungen haben schon viele Bürger ereilt und immer gab es Kummer. Aus der

manchmal stur erscheinenden Haltung der Behörden ergab sich aber konsequenterweise, daß nicht derjenige der Dumme sein darf, der sich an Vorschriften hält..."[1)]

2.3. Nationalparke

"Landschaftsräume, die wegen ihres ausgeglichenen Naturhaushaltes, ihrer Bodengestaltung, ihrer Vielfalt oder ihrer Schönheit überragende Bedeutung haben, die eine Mindestfläche von 10.000 ha haben sollen und die im übrigen die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Satz 1 erfüllen, können durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags zu Nationalparken erklärt werden... Nationalparke dienen vornehmlich der Erhaltung und wissenschaftlichen Beobachtung natürlicher und naturnaher Lebensgemeinschaften... Sie bezwecken keine wirtschaftsbestimmte Nutzung... Durch Rechtsverordnung werden neben den zu Schutz und Pflege notwendigen sowie zur Verwirklichung der Absätze 2 und 3 erforderlichen Lenkungsmaßnahmen einschließlich der Regelung des Wildbestandes getroffen." Art. 8 BayNatSchG. Als erster Nationalpark in der Bundesrepublik Deutschland wurde der Nationalpark "Bayerischer Wald" mit Beschluß des Bayerischen Landtags vom 11. 6. 1969 errichtet. Die Aufbauphase ist nunmehr abgeschlossen. Der Nationalpark wird entsprechend der Zielsetzung des Bayerischen Naturschutzgesetzes weiter zu entwickeln sein mit der Folge, daß mehr und mehr die Natur sich selbst überlassen bleibt.
Mit Beschluß des bayerischen Landtags vom 13. 7. 1972 wurde die bayerische Staatsregierung ersucht, einen Bayerischen Alpen-Nationalpark im Naturschutzgebiet Königssee zu planen, der dem Naturschutz, der Naherholung und dem Fremdenverkehr dienen solle. Am 10. 5. 1977 wurde von der Bayerischen Staatsregierung der Verordnungsentwurf über den Alpen- und Nationalpark Berchtesgaden gebilligt. Die Verordnung trat am 1. 8. 1978 in Kraft.
Damit besitzt Bayern zwei Nationalparke.

---

1) o.V., Schwarzbauten vor die Wahl gestellt, in: Süddeutsche Zeitung v. 19. 9. 1978, S. 17

Problematik:

Auch und vielleicht gerade am Beispiel der beiden bayerischen Nationalparke, läßt sich der Zielkonflikt und Widerstreit der Interessen - Ökonomie - Ökologie - und die Schwierigkeit Postulate auch wirklich zu realisieren, mit aller Deutlichkeit darstellen.

Schon die Formulierung, der Nationalpark solle dem Fremdenverkehr (und damit der Fremdenverkehrswirtschaft) und dem Naturschutz dienen, beinhaltet einen echten Zielkonflikt. Es soll einerseits der strengstmögliche Schutz eines Gebietes, des Nationalparks, mit der Förderung von Naherholung und Fremdenverkehr andererseits verbunden werden. Der Erfolg einer Verbindung der doch ziemlich konträren Zielsetzungen - Naturschützer und Ökologen mit dem Wunsche, und der Erwartung, daß dieses Gebiet durch strengere Auflagen noch mehr geschützt werde, die Gemeinden mit dem Wunsch, daß der Nationalpark ein noch größeres Fremdenverkehrsaufkommen induzieren möge, läßt sich bisher jedenfalls für den Nationalpark "Bayerischer Wald" wie folgt beschreiben:

Hier im Bayerischen Wald, wo es im Winter bis zu 44 % Arbeitslose gibt, sind Einnahmen aus dem Frendenverkehr von existentieller Bedeutung. Dies war sicher auch mit ein entscheidender Grund, hier einen Nationalpark (Werbewirksamkeit) zu errichten. 1976 wurden im Einzugsbereich des Nationalparks schon drei Millionen Übernachtungen gezählt (laut Auskunft des Nationalparkamtes). Gleichzeitig fordern die Fremdenverkehrsmanager eine weitere Instrumentalisierung des Nationalparks für den Fremdenverkehr. Sie fordern den Ausbau neuer Straßen im Nationalparkgebiet selbst (obwohl sich das mit der Zielsetzung nicht vereinbaren läßt aber doch schon durchgeführt wurde) und im Vorfeld.[1)]

In Berchtesgaden wurde schon im Juni 1976 die dreimillionste Übernachtung gezählt und eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 10,5 % registriert. Das Zauberwort "Nationalpark" scheint also schon vor der offiziellen Eröffnung zu wirken (Auskunft des Fremdenverkehrsamtes Berchtesgaden).

---

1) Laut Auskunft des Bundes Naturschutz Bayern, sind 300 km öffentliche Straßen mit einem Kostenaufwand von 120 Mio. DM im Bereich des Nationalparks geplant.

Zur Verdeutlichung der Problematik muß man sich die Aufgaben eines Nationalparks - laut Gesetz und internationalen Richtlinien - ins Gedächtnis rufen.

Neben der Erholungsfunktion benötigt die ökologische Forschung, zur Analyse der menschlichen Eingriffe und ihrer Wechselwirkungen mit der Natur, Vergleichsflächen sog. "Nullparzellen", die ohne menschliche Einflüsse bleiben und deren Wirkung dadurch erst deutlich gemacht wird. Darin liegt eine der Hauptaufgaben von Nationalparks.

Nach den von der IUCN aufgestellten Richtlinien[1] soll in einem Nationalpark keine wirtschaftsbestimmte Nutzung stattfinden. Hier aber liegt schon der erste Zielkonflikt vor. Die örtliche Holzindustrie, sowohl im Bayerischen Wald als auch in Berchtesgaden, behauptet, auf das Holz aus dem Nationalpark angewiesen zu sein. Also wird z.B. im Nationalpark Bayerischer Wald weiter Holz geschlagen.[2]

Der Objektivität halber muß man sagen, daß ein gewisses Maß an Waldpflege zur Rückführung der weitgehend unnatürlich zusammengesetzten Waldbestände in naturnahe Wälder notwendig ist, aber sicher nicht in dem Umfang wie bisher. 55 000 cbm Holz beträgt derzeit der jährliche Nutzungssatz im Nationalpark Bayerischer Wald. Nach dem durchschnittlichen Arbeitsaufwand in der Bayerischen Staatsforstverwaltung für den Forstbetrieb vermag die Fläche des Nationalparks ca. 80 volle Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen.[3] Etwa die Hälfte von ihnen erfordert der Nationalpark auch ohne Forstbetrieb. Es verbliebe also bei Einstellung der Holznutzung ein Verlust, der bei 40 Arbeitsplätzen anzusetzen wäre. Unterstellt man weiter, daß 600 cbm Holz einen Arbeitsplatz in der Be- und Verarbeitung zu sichern vermögen, so sind hier nochmals 90 Arbeitsplätze gefährdet. Dies wäre allerdings nur der Fall, wenn es nicht gelänge, die Rohstoffeinbuße aus dem Nationalpark durch erhöhte Nutzungen im Umland auszugleichen.[4] Forstfachleute halten diesen Ausgleich für jederzeit möglich.

Auf eine falsche Bahn gerät die Diskussion um die Arbeitsplätze auch, wenn man sie allein auf die Forst- und Holzwirtschaft reduziert. Wenn,

---

1) November und Dezember 1969 in Neu-Delhi

2) Vgl. PLOCHMANN, R., Nationalpark Bayerischer Wald am Scheideweg, in: "Nationalpark", Heft 2/76, S. 6 ff.

3) Ebenda

4) Ebenda

dann ist den eventuellen Arbeitsplatzverlusten durch den Nationalpark, auch seine Gewinnseite gegenüberzustellen. Der Aufschwung des Fremdenverkehrs hat in den siebziger Jahren mehrere hundert neue Arbeitsplätze im Fremdenverkehrsgewerbe und in anderen Dienstleistungsbereichen entstehen lassen. Man mag darüber streiten, welcher Prozentsatz von ihnen dem Nationalpark direkt zugerechnet werden kann - Fremdenverkehrsfachleute sprechen von 30 - 40 %, an seinem Beitrag zu dieser für die Region erfreulichen Entwicklung kann nicht gezweifelt werden.[1)]

Es ist auch festzuhalten, daß Regierung und Parlament mit ihrer gemeinsamen Entscheidung, den Nationalpark zu errichten, sich auch dazu bereit erklärt haben, die notwendigen Investitionskosten und laufenden Aufwendungen im Interesse des Allgemeinwohls zu tragen und damit auch auf die möglichen Einkünfte aus der Holznutzung zu verzichten. Das Bayerische Naturschutzgesetz von 1973, das für die Nationalparke wirtschaftsbestimmte Nutzungen ausschließt, wäre sonst unverständlich.[2)]

Wie sieht es nun mit dem zweiten bayerischen Nationalpark in Berchtesgaden aus?

Noch mehr als das erste zeigt dieses Beispiel, wie schwer effizienter Naturschutz gegen die massiven Widerstände einflußreicher Interessengruppen durchzusetzen ist.

Eine seit über 800 Jahren vom Menschen genutzte Landschaft mit vielfältigen rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gegebenheiten kann mit der Errichtung eines Nationalparks sicherlich in divergierende Konfliktsituationen geraten.

Die Konflikte mit den bestehenden Gegebenheiten sind in drei Bereiche zu unterteilen:

- im Bereich des Eigentums
- im Bereich der Nutzung
- in der Organisation der Verwaltung

Die Eigentumsfrage kann zurückgestellt werden, denn der Alpen-Nationalpark Berchtesgaden (ebenso wie der im Bayerischen Wald) befindet

---

1) Vgl. PLOCHMANN, R., Nationalpark Bayerischer Wald am Scheideweg, a.a.O., S. 6 ff.

2) Ebenda

sich fast ausschließlich im Besitz des Freistaats Bayern.
Die von Art. 8 des Bayerischen Naturschutzgesetzes in Nationalparken geforderte Einstellung der wirtschaftsbestimmten Nutzung ("soll" Bestimmung), bezieht sich hier in Berchtesgaden vor allem auf die Holzwirtschaft, die Landwirtschaft, die Jagdnutzung und einige kleinere wirtschaftsbestimmte Nutzungsarten (z.B. Berufsfischerei im Königssee,die weiterhin erlaubt bleibt)..
Nach 26! Vorentwürfen - die Einsprüche der Jäger, der Holzwirtschaft und der Enzianschnapsindustrie hatten immer wieder zu neuen Verordnungsentwürfen geführt - kam eine Verordnung zustande, die der Definition eines Nationalparks nach den IUCN - Richtlinien und dem Bayerischen Naturschutzgesetz nicht mehr entspricht. Man versuchte einen breiten Konsens herzustellen und Zielkonflikte auszuklammern. Beispielsweise waren die Kontroversen um die künftige Gestaltung der Jagd an Schärfe nicht mehr zu überbieten.[1] Die Wildstandregulierung soll von beamteten Berufsjägern ausgeübt werden. Hier opponierte vor allem - neben dem bayerischen Landesjagdverband (der eine äußerst einflußreiche Lobby darstellt) - die bayerische Staatsforstverwaltung, die um Privilegien fürchtete. Die Hirsche in den Wäldern rings um den Königssee werden nämlich meist von hohen Beamten der Forstbürokratie, hochgestellten Politikern und ausgewählten Gästen geschossen. Während die Staatsforstverwaltung um den Verlust dieser Privilegien fürchtet, befürchtet der Landesjagdverband durch die Erprobung neuer Wildbejagungsmethoden im Nationalpark Rückwirkungen auf das ganze Jagdwesen in Bayern.[2]

---

1) Dazu muß man wissen, daß seit ca. 10 Jahren eine erbittert geführte Diskussion zwischen Jägern auf der einen und Ökologen, Biologen, Naturschützern sowie einigen Forstleuten auf der anderen Seite über die Notwendigkeit der Reduzierung der überhöhten Wildbestände v.a. Hirsche, geführt wird. Wie wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben, führen überhöhte Wildbestände, vor allem im Gebirge, zur Verhinderung der Bildung ökologisch stabiler Mischwälder. Das Wild verbeißt - bedingt durch Nahrungsmangel - die Jungwüchse von Tannen und Laubbäumen. Es bilden sich dann reine Fichtenmonokulturen. Dies wiederum kann zu Erosion u.ä. führen.

2) Vgl. GEROSA, K., Paradies oder Rummel, in: "Die Zeit", 3. 12. 1976, S. 61

Der Planer und aussichtsreichste Anwärter für den Posten des Leiters des Nationalparkamtes, MEISTER, der engagiert für eine biologisch orientierte Jagd eintrat, fiel einer Kampagne des Landesjagdverbandes zum Opfer. Er wurde als Planer abgelöst.
Weitere Einwände kamen von der Schnapsbrenner-Industrie in Berchtesgaden, die ihr Produkt auf einer geschützten Alpenblume, dem Enzian, basiert, das mit einer Sondergenehmigung im Bereich des Nationalparks ausgegraben wird. Der Enzian, der mehr als fünfzehn Jahre zum Wachstum braucht, wird für die Aromaherstellung verwendet. Der Unternehmer schaffte es, daß ihm dieses Privileg auch weiterhin erhalten bleibt und in die Nationalparkverordnung übernommen wurde.
Im Anhörungsverfahren zum Verordnungsentwurf äußerten sich über sechzig Interessengruppen.[1)]
Dazu gehörten u.a. die Holzindustrie, die für 20 Arbeitsplätze rund 7400 Festmeter Holzeinschlag jährlich fordert, Almbauern, Sportfischer, Bundeswehr, und andere Gruppen.
Eine Unzahl von Berichten wurde in Zeitungen, Fernsehen und Rundfunk veröffentlicht[2)], Dutzende von sich widersprechenden Gutachten abgegeben, Fachbeiträge und Stellungnahmen verfaßt.
Ein besonders strittiges Problem war und ist immer noch die Regelung der Organisation. Der Bund Naturschutz Bayern sieht in der Unterstellung des Nationalparkamtes unter das Landratsamt (§ 4 Nationalparkverordnung) die Gefahr, daß die internationalen Ziele jenes Nationalparks nie erreicht werden könnten. Die Planung und Verwaltung des Nationalparks obliegt dem Landratsamt Berchtesgaden als Staatsbehörde. Die Nationalparkverwaltung bildet eine eigene Abteilung. Sie untersteht der Fachaufsicht der Regierung von Oberbayern und des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen.

---

1) Vgl. GEROSA, K., a.a.O.

2) u.a. auch in "Die Zeit" v. 3. 12. 1976: "Paradies oder Rummel?" und in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung", die klagte: "Warum nur läßt sich das bei uns so schwer machen, was in anderen europäischen Ländern z.B. Schweden, Osteuropa, so hervorragend verwirklicht wurde."
Süddeutsche Zeitung v. 14. 7. 1976: "Dschungel rings um den Königssee."

Man fordert die Unterstellung des Nationalparkamtes direkt unter ein Ministerium. Die Unterstellung unter die Landratsbehörde stelle den "kleinsten politischen Nenner" dar und sei letzten Endes ein Beweis dafür, daß die ursprüngliche politische Absicht, einen Nationalpark nach internationalen Maßstäben zu gründen, aufgegeben wurde, und daß letztlich nur der Name als Werbefaktor für den Fremdenverkehr übrig bleiben wird.[1)]

Erschwerend kam hinzu, daß es eine interministerielle Kompetenzstreitigkeit um den Einfluß auf die Nationalparkverwaltung zwischen dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und der Staatsforstverwaltung gab. Als Kompromiß kam die in der Verordnung verankerte Aufteilung der Verwaltungszuständigkeiten auf zwei Behörden - Forstamt und Nationalparkamt - zustande. Dazu der Bund Naturschutz: "Die Aufteilung der Verwaltung des Nationalparks auf zwei gleichwertige Behörden muß zwangsläufig zu ständigen Kompetenzstreitigkeiten führen. Sie wird die Realisierung des Nationalparks verhindern und zu einem völlig ungerechtfertigten Kostenaufwand für zwei Verwaltungen mit doppeltem Beamten- und Angestelltenapparat führen.[2)]

Vielleicht hat Horst STERN recht, wenn er sagt, daß der zukünftige Nationalpark, "kaum daß er als Idee geboren war, zum Objekt politischen Machtstrebens und privilegierter Nutzungsansprüche wurde."

---

1) Stellungnahme des Bund Naturschutz in Bayern, veröffentlicht in: Natur und Umwelt, Heft 4, 1976, S. 19
So ganz unbegründet sind diese Befürchtungen sicherlich nicht, denn der Landrat von Berechtesgaden ist als ein Hauptgegner von Naturschutzinteressen weit bekannt. Er ist 1. Vorsitzender des Fremdenverkehrsverbandes und Aufsichtsratsmitglied der Jenner Bergbahn AG. Er tritt offen für eine weitere "Erschließung" ein und bezeichnet Naturschützer als eine "verschwindend geringe Minderheit". Er wandelte sich inzwischen vom Feind des Nationalparks, "wenn nicht weiter erschlossen werden darf, müssen die Berchtesgadener auswandern!" (so in der Fernsehsendung "Aspekte" v. 30. 7. 1975), zum Befürworter und sieht nun im Nationalpark "eine ganz große Chance". Die Nationalparkverordnung kommentierte er "Wir haben erreicht was wir wollten."

2) Stellungnahme Bund Naturschutz, a.a.O.

Der CSU-Landtagsabgeordnete und Vorsitzende des Landtagsausschusses für Landesentwicklung und Umweltfragen: "Wenn wir nicht wagen, nach bestem Wissen und Gewissen die jeweiligen Erkenntnisse der Biologie und Ökologie zum Maßstab unseres Handelns zu machen oder dies aus zwingenden wirtschaftlichen oder gesellschaftspolitischen Gründen nicht möglich ist, dann sollten wir keinen Nationalpark errichten."[1)]

2.4. Naturparke

"Naturparke sind großräumige, der naturräumlichen Gliederung entsprechende, nach einem Plan zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete mit einer Mindestfläche von in der Regel 20.000 ha, die überwiegend die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 1 (Landschaftsschutzgebiete) erfüllen und sich wegen ihrer Naturausstattung besonders für die Erholung eignen... Nutzungsbeschränkungen unterliegen sie nicht." (Art. 11 Bayer. Naturschutzgesetz)
In Bayern werden derzeit 16 Naturparke entwickelt.
Von 1971 bis einschließlich 1977 wurden die Naturparke mit rund DM 16 Mio. gefördert. In Zukunft sollen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege stärker als bisher in den Vordergrund gerückt werden. Bisher wurden vor allem Erholungseinrichtungen des Fremdenverkehrs geschaffen. Die Voraussetzungen der Förderung sind im einzelnen in einer Bekanntmachung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 25. 3. 1977 niedergelegt. Nach dieser Bekanntmachung werden u.a. der Bau von Wanderwegen, von Rastplätzen sowie die Errichtung von Zeltplätzen für die Jugendlichen gefördert. Die Planung von Naturparken wird in einer Bekanntmachung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24. 3. 1977 geregelt. Etwa 45 % der Naturparkflächen sind unter Landschaftsschutz gestellt.[2)]

---

1) zitiert nach GEROSA, K., "Paradies oder Rummel?", a.a.O., S. 61

2) Zahlen aus dem Umweltprogramm, a.a.O.

Die Vorstellungen der Gründer der Naturparkbewegung vor ca. 25 Jahren sahen im Naturpark ebenfalls einen Naturraum von besonderer Schönheit und Eigenart.
Er soll nach dieser Definition[1] kein Erholungsgebiet schlechthin sein, sondern eine geschützte Landschaft von übergebietlicher, landeskultureller Bedeutung. Der mit der Einrichtung von Naturparken gleichzeitig verfolgte Erholungszweck soll mit der Natur und ohne sie oder losgelöst von ihr erreicht werden. Dabei waren sich die Initiatoren immer einig darüber, daß auch der Naturpark eine gesetzlich geschützte Landschaft bedingt, daß in ihm im Sinne eines gesetzlich geschützten Landschaftsteils, die Natur nicht geschädigt, der Naturgenuß nicht beeinträchtigt und das Landschaftsbild nicht verunstaltet werden darf, daß der Naturpark aber auch den strengen Schutz eines Naturschutzgebiets in seiner Gesamtheit oder doch in einzelnen Teilen genießen kann, daß aber eine ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung und Jagdausübung gestattet ist.[2]
Die Initiatoren haben die Gefahr erkannt, daß die Gemeinden in den Naturparken ein Mittel sehen, mit staatlichen Zuschüssen das eigene Gebiet mit Erholungseinrichtungen attraktiver zu machen und die Landschaft mit einer nicht enden wollenden Fülle von Einrichtungen bepflastern. Hier müssen die Träger der Naturparke, wie sie es andererseits von der Technik verlangen, die Grenzen des Landschaftspotentials erkennen und seine Überschreitung verhindern. Die Zielsetzung ist die "Vorbildslandschaft".[3]
Träger der Naturparke sind in der Regel Zweckverbände oder Vereine. Dies setzt zur Aufrechterhaltung des nötigen Kontakts mit den am Naturpark beteiligten Kreisen und Gemeinden als auch zu den die Landschaft mit ihren Maßnahmen und Entscheidungen beeinflussenden Fachbehörden, eine Geschäftsstelle mit genügend Personal voraus. Wichtig ist, daß die Träger mit den beteiligten Gemeinden, insbesondere auf dem Gebiet der Bauleitplanung zusammenarbeiten. Die Trägerorganisationen von Naturparken sind keine "Träger öffentlicher Belange" und haben deshalb nur informelle Möglichkeiten um Extreme in der Bauleit-

---

1) Vgl. OFFNER, H., Naturparke in Europa, in: Natur und Landschaft, Heft 7, 1974, S. 200 ff.

2) Ebenda

3) Ebenda

planung, wie z.B. die Ausweisung von Baugebieten in besonders reizvollen Landschaften, die die Zielsetzung des Naturparks gefährden, zu verhindern. In einigen Naturparken geschieht dies durch regelmäßige Stellungnahmen der Naturparkträger zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen.
Unter den Naturparkträgern der Bundesrepublik Deutschland wurde eine Umfrage hinsichtlich augenfälliger Beeinträchtigungen vorgenommen.[1)]

Danach werden entsprechende negative Veränderungen der Landschaft nach der Gründung des Naturparks von 20 Naturparkträgern auch offen zugegeben.
Die Träger eines, seit 1961 bestehenden Naturparks antworten: "Landschaftsschutzverordnung schließt negative Veränderungen der Landschaft aus."
Bezeichnend die Oberlegung des Verfassers zu dieser Angabe: "Es wäre zwar schön, wenn das Instrument des Landschaftsschutzes hier so gut funktionieren bzw. so streng gehandhabt würde, allein mir fehlt der Glaube..."[2)]

2.5. Naturdenkmale

"Als Naturdenkmäler können Einzelschöpfungen der Natur oder Flächen bis zu 5 ha geschützt werden, deren Erhaltung wegen ihrer hervorragenden Schönheit oder Eigenart... im öffentlichen Interesse liegt..." Art. 9 BayNatSchG. Das Bayerische Naturschutzgesetz gibt den Naturschutzbehörden und den Gemeinden die Möglichkeit, den Bestand an Bäumen und Sträuchern auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile durch Verordnung zu schützen.

---

1) Durch die Bundesanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege, vgl. hierzu: HEINZE, G., Naturpark-Management, in: Natur und Landschaft, Heft 7, 1974, S. 195 ff.

2) Ebenda, S. 198

3. Das "Umweltprogramm" der bayerischen Staatsregierung

Auf 300 Seiten wird in diesem Programm unter anderem festgelegt, was die bayerische Staatsregierung in den nächsten Jahren auf dem Gesamtgebiet des Umweltschutzes tun will. Den Auftrag zu diesem Programm hat der Landtag bereits im Februar 1974 erteilt.
Laut Umweltminister DICK hat das Programm etwa den gleichen Stellenwert wie das schon 1976 als Verordnung erlassene Landesentwicklungsprogramm. Er sieht im "Umweltprogramm" eine Absichtserklärung der Staatsregierung, das eine gewisse Verbindlichkeit für die Planungen der einzelnen Ministerien habe. Obwohl nicht zustimmungsbedürftig wurde das Umweltprogramm im Juni 78 im Landtag zur Diskussion gestellt.

Die Staatsregierung bekennt sich ausdrücklich zur planenden Vorbeugung, beispielsweise im Rahmen der Raumplanung.
Im Umweltprogramm wird - wie im Landesentwicklungsprogramm - erneut herausgestellt, daß dem Umweltschutz bei Zielkonflikten der Vorrang einzuräumen sei, "wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Umweltverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen gefährdet ist."[1] Es wird weiter darauf verwiesen, "daß sich die Tätigkeit der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, der gesellschaftlichen Gruppen, jedes einzelnen an diesen Zielen auszurichten habe."[2]
Die Bedeutung umweltpolitischer Vorsorge wird an Beispielen verdeutlicht:

- derzeit werden in Bayern jährlich 50 Quadratkilometer Landschaft für neue Verkehrsbauten, Gewerbeflächen und Wohngebiete verbraucht.[3]
- 22 Prozent der höheren Pflanzen, 48 Prozent der Brutvogelarten, 49 Prozent der wildlebenden Säugetiere, 70 Prozent der Kriechtiere und 56 Prozent der Lurche sind als bestandsgefährdet einzustufen.

---

1) "Umweltprogramm" der bayerischen Staatsregierung v. 31. 1. 1978, S. 17

2) Ebenda, S. 14

3) Der Bund Naturschutz Bayern bemängelt, daß mit falschen Zahlen operiert würde. Der Bund Naturschutz gibt einen jährlichen Landverbrauch von 100 Quadratkilometern an.

Im ganzen gesehen bestätigt auch dieses Programm die Tendenz zur Konfliktvermeidung und Konfliktvertagung.[1] Es wäre angebracht, anstatt den Landverbrauch zu beklagen, aufzuzeigen, wie man dieser Entwicklung zukünftig konkret zu begegnen gedenkt. So bemängelten auch die umweltpolitischen Sprecher von SPD und FDP im Landtag das Fehlen konkreter Maßnahmen und Vorschläge.

4. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern

4.1. Allgemeines

Die gesetzlichen Grundlagen für die raumordnerische und landesplanerische Tätigkeit ergeben sich aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. 4. 1965, dem Landesplanungsgesetz Bayern vom 6. 2. 1970[2] und dem Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 1. 5. 1976.[3]
Das Landesplanungsgesetz sieht in Art. 13 die Aufstellung eines Landesentwicklungsprogramms vor.
Das Landesentwicklungsprogramm wurde von der obersten Landesplanungsbehörde (Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) im Benehmen mit den übrigen Staatsministerien (für den jeweiligen Fachbereich) ausgearbeitet. Es wurde als Rechtsverordnung nach Durchführung eines Anhörungsverfahrens der kommunalen Spitzenverbände Bayerns und der Gemeinden, Landkreise und Bezirke, erlassen.
Durch die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsprogramms gelten die darin aufgestellten Grundsätze unmittelbar für die Behörden des Bundes und des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für die anderen öffentlichen Träger raumwirksamer Planungen und

---

1) Vgl. SCHARPF, F., Planung als politischer Prozeß, a.a.O.; MAYNTZ, R., SCHARPF, F., Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, a.a.O.; vgl. auch: RONGE, V., SCHMIEG, G., Restriktionen politischer Planung, a.a.O. und Kapitel B.I.2.2. "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung".

2) GVBl S. 9

3) GVBl S. 123

Maßnahmen. Die im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Ziele sind Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne des Bundesraumordnungsgesetzes geworden und von allen öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Nach § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.
Materielles Ziel des Landesentwicklungsprogramms ist u.a.[1)]

- eine räumlich ausgewogene Landesentwicklung herbeizuführen.
- das Gefälle zwischen Stadt und Land, zwischen den Ballungsräumen und den strukturschwachen Gebieten abzubauen.
- den Bürgern in allen Landesteilen ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeitsplätzen, kulturellen und sozialen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.
- die natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung, insbesondere gesunde Umweltbedingungen zu erhalten.

Das Landesentwicklungsprogramm ist in vier Teile gegliedert. Teil A enthält die sog. "Überfachlichen Ziele", d.h. die raumordnerischen Grundkonzepte im engeren Sinne; Teil B enthält die sog. "Fachlichen Ziele", d.h. das Konzept der Staatsregierung für die einzelnen raumbedeutsamen Fachbereiche, z.B. Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaft, Verkehrswesen, Naturschutz und Landschaftspflege usw. Ein bedeutsamer Teil dieser "Fachlichen Ziele" ist dem sog. "Landschaftsrahmenprogramm" (Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege) gewidmet, das ich hier kurz in seinen Grundzügen darstellen möchte.

4.2. Das Landschaftsrahmenprogramm des Landesentwicklungsprogramms

Sämtliche Planungen haben unter folgenden Gesichtspunkten zu erfolgen:

- Das Gleichgewicht des Naturhaushalts muß gewahrt bleiben oder wiederhergestellt werden
- Die typischen Landschaftsbilder müssen erhalten bleiben.

Besonders wichtig erscheint die Aussage "Bei Zielkonflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Absichten ist den ökolo-

---

1) Vgl. Landesentwicklungsprogramm Teil A

gischen Erfordernissen unbedingt der Vorrang einzuräumen, wenn sonst eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht." Diese Forderung wurde auch von der Ministerkonferenz für Raumordnung aufgestellt.[1)]

Es werden weitere detaillierte Aussagen zur Behandlung von Tier- und Pflanzenarten, Landschaftsteilen wie Mooren, Wäldern, Gesamtlandschaften gemacht, u.a. soll beim "Bau von Infrastruktureinrichtungen besonders auf die Belastbarkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes geachtet werden. Dies trifft in letzter Zeit besonders für den Straßenbau zu..."

Teil C des Landesentwicklungsprogramms enthält die sog. "Regionalen Ziele". Darin sind die allgemeinen Aussagen des fachlichen Teils regional spezifiziert, auf die einzelnen Regionen bezogen und ergänzt, er übersetzt sozusagen die Aussagen der ersten beiden Teile des Landesentwicklungsprogramms in die besondere Situation der einzelnen Planungsregionen.

Das Landesentwicklungsprogramm bedarf als rahmengebender Plan der Ausformung und zwar der Ausformung durch die Regionalplanung, die Teil der Landesplanung ist.

Die Regionalpläne müssen die Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsprogramms ausformen und räumlich konkretisieren. Im Zusammenhang mit der Landschaftsrahmenplanung müssen konkrete objektbezogene Aussagen und Festlegungen getroffen werden.

Soweit kommt den Regionalplänen als Instrument der Landesplanung generell und den Landschaftsrahmenplänen als Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege im besonderen, eine wichtige Bedeutung

---

1) Entschließung "Raumordnung und Umweltschutz" v. 15. 6. 1972. Dort wird in Absatz 13 präzisiert: "... wirtschaftliche Gesichtspunkte dürfen vor denen des Umweltschutzes keinen Vorrang haben, wenn Umweltbelastungen durch technische Lösungen oder Maßnahmen der Landschaftspflege bei einem anderen Standort oder einer anderen Trasse mit zumutbarem Mehraufwand vermieden werden können..."
Es stellt sich hier die Frage, wer den "zumutbaren Mehraufwand" definiert. In der Regel ist es das planende Ressort, also das Wirtschaftsministerium. Auf das weit höhere Durchsetzungspotential dieser Ressorts wurde in Kapitel C.I.3. hingewiesen.

zu, Zu diesem Zwecke wurden in den einzelnen Planungsregionen (insgesamt 18) Planungsverbände gegründet, in denen die Regionalpläne ausgearbeitet werden sollen. Im Rahmen der Regionalpläne müssen Landschaftsrahmenpläne erstellt werden, die sich an den Rahmen der Zielvorgaben des Landschaftsrahmenprogramms halten sollen.

4.3. Programmimmanente Restriktionen

Schon bei der Analyse der "Obergeordneten Ziele" des Landesentwicklungsprogramms (Teil A) sticht eine Anhäufung von Leerformeln ins Auge, wie wir sie schon aus anderen Programmen und Verlautbarungen zur Umweltpolitik kennen.
Wir finden Begriffe wie "freie Entfaltung der Persönlichkeit", "soziale Gerechtigkeit", "Chancengleichheit" und "Belange der Allgemeinheit".
Schon diese "obersten Ziele" liegen aufgrund ihrer Interpretierbarkeit miteinander in Konflikt.[1)]
Die - im Gesamtzusammenhang der Thematik - besonders bedeutsam erscheinenden Zielkonflikte sind in Aussagen wie "Entwicklung des Landes"

---

1) Sehr deutlich wird hier schon der Zielkonflikt beim Vergleich der beiden Begriffe "freie Entfaltung der Persönlichkeit" und "Belange der Allgemeinheit". Man sollte den Mut aufbringen und in derartigen Programmen den "Belangen der Allgemeinheit", sprich "Gemeinwohl", den Vorrang einräumen.
Die Möglichkeiten ordnungspolitischer Konzepte dieses "Gemeinwohl" zu realisieren müssen allerdings sehr relativ gesehen werden.
Es wird "unterstellt, daß die politischen Instanzen Allgemeinwohl tatsächlich definieren und es auch gegen die Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen verwirklichen können."
KARSTEN, D., Umweltpolitik, in: Wirtschaftswoche, Nr. 20, 1972, S. 38, zitiert nach: GLAGOW, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, a.a.O., S. 21
Wodurch diese Annahme abgesichert wird muß offen bleiben. Der bisher praktizierte Umweltschutz belegt das Gegenteil. Vgl. GLAGOW, M., a.a.O.

und "Stärkung der Wirtschaftskraft" einerseits und der "Sicherung der landschaftlichen Schönheit" und der "gesunden Umweltbedingungen" andererseits schon vorprogrammiert.
Daran ändert auch die vage Formulierung "die wirtschaftliche Entwicklung darf nicht zu Lasten gesunder Umweltbedingungen gehen" wenig.

Diese Forderung wird im "Fachlichen Teil" (Teil B des Landesentwicklungsprogramms) genauer präzisiert: "Im Konfliktfall sollen ökologische Belange vor ökonomische Erfordernisse gehen", was allerdings aufgrund des feinen Formulierungsunterschieds zur Vermutung verleiten könnte, daß den "ökonomischen Erfordernissen" doch der Vorrang eingeräumt wird.
Trotzdem hat im Zuge des Anhörungsverfahrens zum Landesentwicklungsprogramm der "Verband der bayerischen Industrie" Bedenken gegen den Vorrang der Ökologie angemeldet. Der Umweltminister beeilte sich daraufhin in seinem Vortrag über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zum Entwurf des Landesentwicklungsprogramms vor dem Landtagsausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen, "ausdrücklich zu bemerken, daß hier keinem der beiden Bereiche der absolute Vorrang eingeräumt wird, sondern daß bereits im vorliegenden Entwurf ausgleichende Formulierungen gewählt worden sind."[1)]
Dies bestätigt wiederum die umfassende Tendenz des politisch-administrativen Systems zur Konfliktvermeidung im Rahmen der "Demokratisch-pluralistischen Planung". Derartige Programme werden auf dem Wege der Kompromißfindung von Entwurf zu Entwurf mehr verwässert, so daß mit den letztendlich zustande gekommenen Aussagen nicht mehr allzu viel anzufangen ist, bzw. es der Interpretierung der "Anwender" überlassen bleibt, in welcher Richtung die Weichen gestellt werden.[2)]

---

1) Vgl. Bericht des Staatsministers für Landesentwicklung und Umweltfragen, 9/75, S. 25/26
vgl. auch: RODENSTOCK, R., Das Unbehagen der Wirtschaft vor einer Intensivierung der Landesplanung, in: "Structur" 4/1975, S. 85 ff.

2) Vgl. SCHARPF, Fr., Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: Raumforschung und Raumordnung, 6/76, a.a.O.
Vgl. auch: MAYNTZ, R., SCHARPF, Fr., a.a.O.; RONGE, V., SCHMIEG, G., a.a.O.; NASCHOLD, F., Alternative Raumpolitik, a.a.O.; NASCHOLD, F., VÄTH, W., Politische Planungssysteme, a.a.O. und Kapitel B.I.2.2., "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung".

Daß diese Interpretation meist zuungunsten von Naturschutz und Landschaftspflege ausfällt, ist naheliegend.[1] Auch die Forderungen der "übergeordneten Ziele" des Landesentwicklungsprogramms nach der "Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen" erscheinen, bei genauer Analyse der vor allem im "Fachlichen Teil" folgenden Zielaussagen, als Forderung nach weiterer wirtschaftlicher - industrieller Entwicklung auch in reinen Erholungsgebieten wie dem Voralpenraum, der ja rein land- und fremdenverkehrswirtschaftlich orientiert ist (und auch im Landesentwicklungsprogramm als Erholungsraum definiert ist, dessen landschaftliche Schönheiten unbedingt erhalten werden sollen).
Man fordert dementsprechend in Erkenntnis der drohenden Gefahren für diese bevorzugten Erholungsgebiete überregionaler Bedeutung auch im Landesentwicklungsprogramm im Prinzip eine Drosselung der Dynamik der wirtschaftsbezogenen Entwicklung. Wie sich das allerdings mit der ebenfalls im Landesentwicklungsprogramm angelegten und geforderten äußerst großzügigen Verkehrsplanung und der nicht minder großzügigen Ausweisung "zentraler Orte" und sog. "Entwicklungsachsen" vertragen soll, bleibt dahingestellt.[2]
"Betrachtet man diese Forderungen nach dem Abbau großräumiger Disparitäten oder nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lichte der politischen Soziologie und Psychologie, so wird deutlich, daß ihre Festschreibung in den offiziellen Dokumenten der Bundes- und Landesplanung durchwegs auf den massiven Druck der jeweiligen Untereinheiten, d.h. also - im Bundesmaßstab - der Länder, und im Landesmaßstab - der einzelnen Bezirke, Kreise und Gemeinden zurück-

---

1) Vgl. SCHARPF, Fr., Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: Raumforschung und Raumordnung, 6/76, a.a.O.
Vgl. auch: MAYNTZ, R., SCHARPF, Fr., a.a.O.; RONGE, V., SCHMIEG, G., a.a.O.; NASCHOLD, F., Alternative Raumpolitik, a.a.O.; NASCHOLD, F., VÄTH, W., Politische Planungssysteme, a.a.O. und Kapitel B.I.2.2., "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung".

2) "Zentrale Orte" sind Orte, für die eine weitere Entwicklung auch auf dem gewerblich-industriellen Sektor, sowie in der Siedlungsentwicklung, vorgesehen ist.
Längs der "Entwicklungsachsen" soll eine Bündelung von Infrastruktureinrichtungen, Industrie usw. erfolgen, also eine weitere "dynamische" Entwicklung stattfinden.

zuführen ist[1], der von den verantwortlichen Regierungen nicht zuletzt aus wahlpolitischen Erwägungen in nur unzureichendem Maße abgefangen wird. Bei der Motivation dieser Pressionen mischt sich die Vertretung legitimer Lebens- und Entfaltungsinteressen aufs engste mit jener - unter den gegenwärtigen sozio-ökologischen Zuständen keineswegs mehr legitimen, provinziellen Wachstumsseligkeit, in deren Bann sich nur allzu häufig das sozio-ökologische Informationsdefizit und das persönliche Macht- und Prestigestreben primär wahlpolitisch orientierter Regional- und Kommunalpolitiker in das gefällige Gewand der Gemeinwohlsorge kleidet."[2]

Neben diesen Widersprüchen fallen auch viele unverbindliche Formulierungen auf, die einer, man ist versucht zu sagen "beliebigen" Interpretation offen stehen. Auffallend häufig wird der Ausdruck "möglichst" oder "nach Möglichkeit" verwendet.

Weiterhin ist die viel zu häufige Verwendung des Wortes "soll" anstelle von "muß" festzustellen.

Eine weitere - allerdings schwerwiegende - Unverbindlichkeit wurde auf Druck der Gemeinden und Kreise nach dem Anhörungsverfahren neu in die endgültige Fassung aufgenommen, und zwar handelt es sich um den Begriff der "organischen Entwicklung".[3]

Wie die bisherige Entwicklung und Erfahrung in der Handhabung der Richtlinien des Landesentwicklungsprogrammes zeigt, kann von der ur-

---

1) Meine Analyse der Stellungnahmen zum Entwurf des Landesentwicklungsprogramms hat zu den gleichen Ergebnissen geführt. Es wurden nachträgliche Änderungen - wie z.B. die Einstufung zum zentralen Ort - vorgenommen oder vage Begriffe wie "organische Entwicklung" eingeführt.
Vgl. hierzu auch LAUFER, H. u.a., Die Effektivität von Steuerungsinstrumenten in Raumordnung und Landesplanung, a.a.O.

2) MAYER-TASCH, P.C., Gefährdung und Schutz der Kulturlandschaft aus planungspolitischer und planungsrechtlicher Sicht, in: ders. (Hrsg.), Kulturlandschaft in Gefahr, 1976, S. 52

3) Der vage Begriff der "organischen Entwicklung" soll den Gemeinden ein eigendynamisches Wachstum über den örtlichen Eigenbedarf hinaus gewährleisten. Ein sehr interpretierbarer Begriff, mit dem, wie ein Landrat versicherte, "endlich etwas anzufangen sei".

sprünglich intendierten Steuerung der Siedlungsentwicklung nicht mehr die Rede sein.[1)]

"Das Alpenvorland befindet sich bereits in einem unaufhörlichen Verdichtungsprozeß mit allen derartigen Verdichtungsprozessen eigenen Begleiterscheinungen.

Das Bundesraumordnungsprogramm v. 14. 2. 1975 bescheinigt der Gebietseinheit 34, die Landkreise des Voralpenraumes umfaßt, für die Jahre 1967 - 71 mit 33,2 % den höchsten Zuwanderungssaldo innerhalb des Bundesgebiets... Wenn man berücksichtigt, daß angesichts der geographischen Besonderheiten dieses Gebiets überhaupt nur ca. 25 % der Gesamtfläche für eine Besiedlung geeignet ist, so hat diese Entwicklung inzwischen bereits dazu geführt, daß die Besiedlungsdichte dieses Raumes nahe an die Besiedlungsdichte des Landkreises München heranreicht."[2)]

Wenn man das eben Zitierte und die Status-quo Prognose mit den recht bescheidenen Steuerungsversuchen vergleicht, kann man sich ausmalen, wie es mit dem Ziel der Erhaltung der "landschaftlichen Schönheit und Vielfalt des Voralpen- und Alpenraumes" bestellt ist. Aus welch unterschiedlicher Perspektive man die angesprochene Problematik der Unverbindlichkeit allerdings sehen kann, ergibt sich aus der Analyse der im Zuge des Anhörungsverfahrens zum Landesentwicklungsprogramm eingegangenen Stellungnahmen.

So beklagt der Präsident der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, in einer Stellungnahme zum Landesentwicklungsprogramm das "deutliche Unbehagen vieler Unternehmer": "Die Landes- und Regionalplanung bindet zwar unmittelbar nur die öffentlichen Planungsträger, kann die unternehmerische Entscheidungsfreiheit über raumbedeutsame Maßnahmen indirekt jedoch erheblich einschränken." Kurioserweise beklagt auch er "den großen Spielraum für Ermessensentscheidungen".[3)] Allerdings wird hier die Ausnutzung dieses Spielraums zuungunsten der Wirtschaft befürchtet.

---

1) Diese Meinung herrscht auch z.B. im regionalen Planungsverband München vor.

2) MAYER-TASCH, P.C., a.a.O., S. 51

3) Stellungnahme zum Landesentwicklungsprogramm, S. 85

In der Stellungnahme des Landesverbandes der bayerischen Industrie und Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Bayern zum Landesentwicklungsprogramm sieht man "eine sich abzeichnende Gefahr, daß der Konflikt zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten gerade bei Industrieansiedlungsprojekten immer mehr an Gewicht erlangt und zur kostspieligen Verzögerung und sogar Verhinderung und damit zur Verringerung des möglichen Wachstumsspielraums beiträgt."[1)]
Der Zusammenhang zwischen den Interessen dieser ökonomischen Verbände und den Interessen der Gemeinden wird deutlich in der Forderung nach "der organischen Eigenentwicklung der Gemeinden" in der gleichen Stellungnahme.[2)] In realistischer Einschätzung der Haltung der Kommunalpolitiker hofft man auf diesem Wege zu den erwünschten Ergebnissen und der Vorrangigkeit "ökonomischer Erfordernisse" zu kommen.
Aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes sieht das so aus: "Oberläßt man in Zukunft die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin überwiegend dem Wildwuchs privater Initiativen und dem anonymen Marktgeschehen, so besteht die Gefahr, daß die Ungleichgewichtigkeiten ... sich noch vertiefen..."[3)]
Wir lesen weiterhin: "Während die Arbeitgeberseite in Bayern im Lan-

---

1) Stellungnahme zum Landesentwicklungsprogramm, S. 4

2) Ebenda, S. 3
Mit dieser Forderung wird die These von FLICKINGER, SUMMERER bezüglich der direkten Abhängigkeit und Verflechung kommunaler Instanzen von ökonomischen Interessengruppen untermauert. Die kommunalen Parlamente müssen sich fast überall "der Logik ökonomischer Entscheidungsprämissen" beugen. Ein bedeutender Grund hierfür liegt in dem einseitig die Industrialisierung fördernden kommunalen Einnahmesystem.
Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 40 ff.; u. S. 106 ff.
und: MÖNCKE, G., Zur Demokratisierung der kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/72, S. 144 f.
Die Forderung durch präzise und unzweideutige Bestimmungen zu verhindern, daß die Kommunen ihren Ermessensspielraum zur weiteren Durchlöcherung der Programme benutzen, wurde durch die Einführung des Begriffs "organische Entwicklung" ad absurdum geführt.

3) ELVERS, G., Anmerkungen zur Landesplanung aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: Raumforschung und Raumordnung, 3/76, S. 84

desentwicklungsprogramm sogar noch eine zu starke Einengung ihrer unternehmerischen Freiheit beargwöhnt, wird von Arbeitnehmerseite das Durchsetzungsinstrumentarium problematisiert."[1)]

Als dritte Gruppierung möchte ich in diesem Zusammenhang noch den Bund Naturschutz Bayern anführen, der in seiner Stellungnahme zum Landesentwicklungsprogramm u.a. fordert: "Die Anforderungen des einzelnen und der Gemeinschaft an den Raum können langfristig nur in dem Umfange berücksichtigt werden, wie der Schutz der Grundgüter des Lebens z.B. Boden, Wasser, Luft dies zulassen. Da diese natürlichen Lebensgrundlagen nicht vermehrbar sind, muß eine Nutzung möglichst sparsam erfolgen... Vor den Vorstellungen eines "gesunden" Wirtschaftswachstums muß im Hinblick auf den derzeitigen Zustand der zunehmenden Entstabilisierung des Natur- und Landschaftshaushaltes gewarnt werden."[2)]

Es sollte hier angedeutet werden, welche Spannungen und Probleme sich im gesellschaftlichen Raum bei der Erstellung von Programmen ergeben, die über die zukünftige Nutzung des nicht vermehrbaren Gutes Boden bestimmen sollen.

Auffällig ist - wie die Analyse der Stellungnahmen zum Landesentwicklungsprogramm gezeigt hat - daß die Ziele die den Erhalt der Vielfalt und Schönheit der Landschaft betreffen, allgemein - sicherlich aufgrund ihrer Unverbindlichkeit - akzeptiert werden.

Kontroversen ergeben sich erst, wenn genauere Festlegungen, die die zukünftigen Nutzungen des Raums (und damit auch der Landschaft) betreffen, vorliegen. Dies läßt sich am Beispiel der Siedlungsentwicklung (inklusive Gewerbeansiedlung), die die Landschaft in besonderem Maße beeinflußt, aufzeigen (organische Entwicklung).

---

1) ELVERS, G., Anmerkungen zur Landesplanung aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes, a.a.O., S. 87

2) Stellungnahme des Bundes Naturschutz zum Landesentwicklungsprogramm, S. 2

4.4. Anmerkungen zum Abschnitt "Investitionsplanung" des Landesentwicklungsprogramms Bayern

Den eigentlichen Stellenwert einer Sache - in diesem Falle des Naturschutzes und der Landschaftspflege - kann man am besten an den zu diesem Zweck zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln ablesen. Wenn man Teil D des Landesentwicklungsprogramms - Raumwirksame Investitionen 1977 bis 1980 - betrachtet, dann fällt folgendes auf:
Die Investitionen im Maßnahmenbereich Naturschutz und Landschaftspflege umfassen für den Zeitraum von 1977 - 1980 DM 68,1 Mio.
Es ist zu bemerken, daß in diesem Betrag auch die Investitionen für Landschaftspflegemaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung in Höhe von DM 38 Mio., enthalten sind. Schwerpunkte sind dabei Pflanz- und Eingrünungsmaßnahmen. Es handelt sich dabei also um Maßnahmen, um verursachte Landschaftsschäden wieder notdürftig zu beheben.
Der Rest ist für den Ausbau von Naturparken, Nationalparken und den Ankauf ökologisch wertvoller Grundstücke vorgesehen.
Gleichzeitig werden für den Sektor Sport, Freizeit und Erholung, Fremdenverkehr, DM 1.975,4 Mrd. DM vorgesehen. Ich möchte mich der Meinung des Bundes Naturschutz anschließen, der fordert, daß man ehrlicherweise die Investitionen für Naturparke dem Fremdenverkehr und dem Sektor Freizeit und Erholung (da es sich dabei ja um derartige Einrichtungen handelt) zurechnen sollte und nicht dem Naturschutz. Ebensowenig sollten auch die Mittel der Flurbereinigung, dem Naturschutz aufgerechnet werden; man sollte derartige Sanierungsmaßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen, so wie beim Straßen- oder Siedlungsbau, bewerten.
Stellt man die eigentlichen Investitionsmittel für Naturschutzmaßnahmen und für die Umweltvorsorge[1)] einmal zu einigen Zahlen der Inve-

---

1) Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß der Deutsche Bundestag am 3. 6. 1976 in der 3. Lesung des Bundesnaturschutzgesetzes einstimmig folgende Regelungen verabschiedet hatte: "§ 30 (Finanzielle Förderung)
(1) Die Länder sollen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich des Erwerbs geeigneter Grundstücke mit finanziellen Mitteln fördern.
Forts. S. 144

stitionsplanung in Vergleich, so ergeben sich aufschlußreiche Relationen.
Es wird das Zehnfache in die Fremdenverkehrswirtschaft und das Fünfunddreißigfache in Sport, Freizeit und Erholung investiert als in Naturschutz und Landschaftspflege. Die Mittel für Erholungseinrichtungen und Campingplätze an Gewässern sind ebenso hoch wie für die gesamte Landschaftspflege und den Naturschutz.

---

(2) Der Bund kann sich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel an der Förderung durch Finanzhilfen beteiligen, die den Ländern gewährt werden..."

Diese Vorschrift, die u.a. Grundlage für Finanzhilfen des Bundes sein sollte, wurde auf Betreiben des Bundesrates, also der Länder, vom Vermittlungsausschuß gestrichen. Es bestehe weder ein sachliches Bedürfnis, noch erscheine diese Förderungsbestimmung wegen der erheblichen regionalen Unterschiede von Natur und Landschaft zweckmäßig. Für die in Abs. 2 vorgesehene allgemeine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes fehle eine verfassungsrechtliche Grundlage. (Vgl. Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, BT-Drucksache 7/5498). Die CDU/CSU-Fraktion vertrat im Haushaltsausschuß die Meinung, auch ohne diese bundesrechtliche Grundlage könnten Bundesmittel bereitgestellt werden.
Dem hielten SPD- und FDP-Fraktion entgegen, daß jetzt eine solche Finanzierung verfassungsrechtlich nicht mehr zulässig sei. Nach GEROLD, H., Keine Bundeshilfen für Naturschutz und Landschaftspflege, in: Natur und Landschaft, 8/77, S. 240 f.

Gesamtaufwand 1977 bis 1980
nach Maßnahmenbereichen und Finanzierungsquellen

Maßnahmenbereich	Gesamtaufwand	Landesmittel		Bundesmittel		Kommunale Mittel		Sonstige Mittel	
	Mio DM	Mio DM	in %	Mio DM	in %	Mio DM	in %	Mio DM	in %
Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege	68,1 *(3,8)*	39,2 *(2,6)*	57,6	7,1 *(1,1)*	10,4	6,2	9,1	15,5	22,8
Siedlungswesen	5 891,4 *(8,5)*	1 377,6	23,4	716,2 *(8,5)*	12,2	330,9	5,6	3 466,6	58,8
Land- und Forstwirtschaft	3 891,2 *(814,0)*	1 208,9 *(446,3)*	31,1	1 295,8 *(367,7)*	33,3	153,4	3,9	1 233,0	31,7
Gewerbliche Wirtschaft	7 806,2 *(2 051,3)*	2 281,3 *(2 051,3)*	29,2	142,4	1,8	77,9	1,0	5 304,6	68,0
Bildungs- und Erziehungswesen, kulturelle Angelegenheiten	5 211,7 *(27,9)*	2 697,0	51,7	1 015,3 *(27,9)*	19,5	1 219,8	23,4	279,6	5,4
Sport, Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr	1 975,4 *(243,9)*	802,1 *(144,2)*	40,6	204,9 *(99,7)*	10,4	852,1	43,1	116,4	5,9
Sozial- und Gesundheitswesen	3 920,1 *(290,7)*	1 632,1 *(253,9)*	41,6	602,5 *(36,8)*	15,4	1 313,3	33,5	372,1	9,5
Verkehr	10 336,3 *(434,4)*	2 339,0 *(137,4)*	22,6	6 507,7 *(297,0)*	63,0	893,4	8,6	596,2	5,8
Energieversorgung	653,2 *(4,0)*	144,2 *(4,0)*	22,1	86,0	13,2	316,0	48,4	106,9	16,4
Wasserwirtschaft	4 374,7 *(58,4)*	1 755,8 *(25,8)*	40,1	612,5 *(32,6)*	14,0	1 957,1	44,7	49,3	1,1
Technischer Umweltschutz	858,6 *(229,4)*	383,5 *(229,4)*	44,7	19,6	2,3	354,2	41,3	101,3	11,8
Aufwendungen insgesamt	44 986,8 *(4 166,4)*	14 660,7 *(3 295,0)*	32,6	11 210,0 *(871,5)*	24,9	7 474,4	16,6	11 641,7	25,9

Die in Klammern aufgeführten Beträge geben das Volumen der in den Landes- und/oder Bundesmitteln enthaltenen zinsverbilligten Darlehen an, die als öffentliche Finanzierungshilfen im Gesamtaufwand der Investitionsmaßnahmen zu berücksichtigen sind

Differenzen durch Runden der Zahlen!

Quelle: Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teil D, S. 18

5. Exkurs: Naturschutz und Landschaftspflege im Planungsprozeß

Rechtliche Grundlage der Landschaftsplanung in Bayern ist das bayerische Naturschutzgesetz. Darin wird u.a. festgelegt: "Die Landschaftsplanung ist grundsätzlich anderen Planungen, insbesondere Gesamtplanungen, zugeordnet und erhält mit diesen Planungen Verbindlichkeit. Die Planung erfolgt hierarchisch, also in mehreren Ebenen mit gegenseitigen Abhängigkeiten..." Eine Hierarchie der Planungsebenen ist bereits durch andere Gesetze vorgegeben. So legt z.B. das bayerische Landesplanungsgesetz vom 6. 2. 1970 die verschiedenen überörtlichen Planungen fest, das Bundesbaugesetz bestimmt die örtliche Bauleitplanung.

Gesamtplanungen sind das Landesentwicklungsprogramm, Regionalpläne oder Bauleitpläne, also Planungen bei denen die Zielsetzungen verschiedener Fachrichtungen für ein bestimmtes Gebiet mit gleicher Intensität, möglichst interdisziplinär erarbeitet und aufeinander abgestimmt werden. Unter einer Fachplanung versteht man dagegen die Darstellung von Zielen und Maßnahmen eines Fachbereichs für ein bestimmtes Gebiet.

Die Zuordnung der Landschaftsplanung zu anderen Planungen:
Nach dem bayerischen Naturschutzgesetz (Art. 3 und Art. 6 Abs. 2) sind

- ein Landschaftsrahmenprogramm als Teil des Landesentwicklungsprogramms
- Landschaftsrahmenpläne als Teile der Regionalpläne
- Landschafts- und Grünordnungspläne als Grundlage der Bauleitplanung
- Gestaltungspläne bei Vorhaben in der Natur, die Landschaftsschäden oder erhebliche Eingriffe in die Landschaft erwarten lassen

auszuarbeiten.

Die letztendlich entscheidende Ebene für die Umsetzung der Forderungen des Natur- und Landschaftsschutzes in die Praxis der Nutzung von Grund

und Boden ist die Gemeinde.[1] Erst ihre Bauleitpläne machen die erforderlichen Aussagen, indem der Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet die beabsichtigte Art der Bodennutzung in den Grundzügen darstellt und die Bebauungspläne die rechtsverbindlichen Festsetzungen enthalten, aufgrund derer die Bodenordnung, die Enteignung und die Erschließung vorgenommen werden und über die Zulässigkeit von baulichen und sonstigen Vorhaben entschieden wird.[2] Es ist daher im Interesse des Naturschutzes zunächst einmal dafür zu sorgen, daß die natur- und landschaftsbedeutsamen Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die in den Regionalplänen enthalten sind, in die Bauleitpläne einfließen.[3] Wenn der Landschaftsrahmenplan zum Bestandteil der Regionalplanung geworden ist, bindet sein Inhalt die Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung (§ 1 Abs. 3 BBauG). Für die Festlegung des Umfanges dieser Anpassungspflicht sieht das Landesplanungsrecht ein eigenes Verfahren vor: Will eine Gemeinde einen Flächennutzungsplan aufstellen oder ändern, so hat sie dies der zuständigen Landesplanungsbehörde unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten mitzuteilen. Die Landesplanungsbehörde gibt der Gemeinde dann - in einer landesplanerischen Beurteilung bekannt, welche Ziele der Raumordnung und Landesplanung (und damit auch des Naturschutzes und der Landschaftspflege) sie bei der Aufstellung des Flächennutzungsplanes zu beachten hat. Weicht die Gemeinde von diesen Zielen ab, so muß der Flächennutzungsplan wegen der strengen Natur der Anpassungspflicht laut Bundesbaugesetz abgelehnt werden (§ 6 BBauG).
Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Wirksamkeit dieses Instrumentes noch nicht abzuschätzen, da die Regionalpläne (Landschaftsrahmenpläne) noch

---

1) Auf die Gefahren, die darin liegen, wurde schon eingehend hingewiesen. Vgl. dazu: FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O.; MUNCKE, G., a.a.O.; MAYNTZ, R., SCHARPF, F., a.a.O.; SENING, Ch., a.a.O. Vor allem FLICKINGER,SUMMERER und SENING leiten ihre Präferenz für die zentrale Steuerung der Umweltplanung (hier besonders die "Bauleitplanung") aus den tatsächlichen Gegebenheiten der Verflechtung kommunaler Autonomie mit ökonomischen Interessen her. Diese Interessenverflechtung ist meist noch mit einem eklatanten Mangel an sachlicher Kompetenz verbunden. Dies gilt vor allem für kleinere Kommunen.

2) Vgl. STICH, R., Die Rechtsgrundlagen einer umweltschutzwirksamen Gemeinde- und Regionalplanung und ihres Vollzugs, in: Natur und Landschaft, 1/74, S. 3 ff.

3) Ebenda

nicht fertiggestellt sind. Das bedeutet, daß sich die Genehmigungsbehörden bei der Bewertung der Flächennutzungspläne, an die Ziele des Landesentwicklungsprogramms halten.
In Zukunft - nach Fertigstellung der Regionalpläne - werden sich die Genehmigungsbehörden nach den in den Regionalplänen fixierten Zielen für Naturschutz und Landschaftspflege richten müssen. Daraus wird schon klar ersichtlich, welche Bedeutung dem regionalplanerischen Prozeß im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege zukommt. Je klarer und konkreter die Aussagen, desto besser wird dieses Instrument Landschaftsrahmenplan im Regionalplan bei der zukünftigen Gestaltung und Erhaltung der Landschaft, zu handhaben sein.
"... muß durch präzise und unzweideutige Gesetze und planungsbezogene Durchführungsbestimmungen verhindert werden, daß die Kommunen ihren Ermessensspielraum dazu benutzen, ... die Umweltprogramme weiter zu durchlöchern... insbesondere die Länder sollten den Kommunen im Rahmen ihrer Weisungsbefugnis eindeutige Konditionalprogramme vorlegen, die dem freien Ermessen wenig Spielraum gewähren."[1)]
Wie entscheidend neben den im Planungsprozeß zu gewinnenden Zielen, die Bewußtseinslage der Genehmigungsbehörden ist, kann nur angedeutet werden.
Es ist zu befürchten, daß auch in den Regionalplänen keine klaren, detaillierten Aussagen zu Naturschutz und Landschaftspflege, erscheinen werden. Es ist kaum anzunehmen, daß sich die Kommunen ihr "Entwicklungspotential" durch den Naturschutz selbst beschneiden werden (im Rahmen der landesplanerischen Tätigkeit in den Planungsverbänden, an der die Kommunen beteiligt sind).
Nach Meinung von Fachleuten wird die bisher klare Rechtslage durch das neue Landschaftspflegerecht etwas verschleiert.[2)] Wie bereits an-

---

1) FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 108
Wenn Bund und Länder bei ihrer Umweltplanung einen Freiheitsspielraum brauchen, um sich von unmittelbaren Interessenlagen freizumachen, so muß sich ein vergleichbarer Spielraum bei den jeder gewerblichen Pression ausgelieferten Kommunen fatal auswirken (ebenda).

2) SCHEFER, A., Das Instrumentarium der Landesplanung und Landespflege, in: Natur und Landschaft, 10/74, S. 263 ff.; STICH, R., Die Rechtsgrundlagen einer umweltschutzwirksamen Gemeinde- und Regionalplanung und ihres Vollzugs, in: Natur und Landschaft, 1/74, S. 3 ff.; HIRSCH, K., WENZEL, J., Landschaftsplanung als

geführt, haben die Gemeinden danach Landschafts- und Grünordnungspläne aufzustellen, die der Vertiefung der für die Region aufzustellenden Landschaftsrahmenpläne dienen und in Plan, Karte und Text die im Rahmen der Bauleitpläne notwendigen landschaftspflegerischen Maßnahmen benennen sollen. Diese Landschaftspläne treten neben den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan, für sie ist auch eine gesonderte Genehmigung vorgesehen. Die Pläne sollen zur Grundlage der gemeindlichen Bauleitplanung gemacht werden[1] (Bayer. Naturschutzgesetz). Wie dies zu geschehen hat, sagt das Gesetz jedoch nicht.
"Damit ist der Gesetzgeber sehr behutsam mit der kommunalen Bauleitplanung umgegangen."[2]
Diese Doppel- und Parallelkonstruktion, die in der Praxis zu nicht geringen Schwierigkeiten führt, ist auf die unterschiedliche Gesetzgebungsbefugnis für die Landschaftspflege und den Naturschutz einerseits und die Bauleitplanung andererseits zurückzuführen.[3] Der Bund hat das Recht der Bauleitplanung im Bundesbaugesetz abschließend geregelt mit der Folge, daß der Landesgesetzgeber den Umfang der Darstellungen im Flächennutzungsplan und der Festsetzungen im Bebauungsplan, nicht erweitern kann. Diese Sperrwirkung der abschließenden bundesrechtlichen Regelung erschwert das Verständnis der landesrechtlichen Bestimmung, daß die Landschafts- und Grünordnungspläne, die im Rahmen der Bauleitpläne notwendigen landschaftspflegerischen Maß-

---

Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, in: Landschaft und Stadt, 10/78, S. 180 ff.

1) Vgl. Richtlinien für die Ausarbeitung und Förderung von Landschaftsplänen, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 31. 10. 1975.
Zur Ausarbeitung von Landschaftsplänen werden aus Haushaltsmitteln des Umweltministeriums staatliche Zuwendungen gewährt, soweit die Planung aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist und der Landschaftsplan zur Grundlage eines Flächennutzungsplanes gemacht wird. Es kann eine Förderung bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden.

2) SCHEFER, A., a.a.O., S. 264
Damit bestätigt sich die Tendenz, daß zwar eine gewisse Vereinheitlichung der Entscheidungsprinzipien durch den Landesgesetzgeber vorgenommen wurde, daß aber eine notwendige Vorstrukturierung des Verwaltungsvollzugs - die gerade auf der kommunalen Ebene entscheidend wichtig wäre - nicht erfolgte.

3) Vgl. STICH, R., a.a.O.

nahmen anzugeben haben.[1] Die hier kurz angedeuteten Hindernisse könnten ein Argument dafür sein, im Sinne eines reibungslosen Ineinandergreifens des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts mit der Bauleitplanung, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege einzuräumen.[2] Dies sei nur kurz angedeutet, wobei allerdings auch einige Gründe dagegen sprechen.

Wie schon angedeutet, ist ein weiterer schwieriger Problembereich der Vollzug der gemeindlichen Bauleitpläne und künftig auch eben der Landschaftspläne. Bisher hat die Praxis jedenfalls gezeigt, daß zumindest die kleineren Gemeinden davor zurückscheuten, Festsetzungen in Bebauungsplänen gegen den Willen der betroffenen Grundstückseigentümer durchzusetzen. Wenn es z.B. darum ging, für Erholungsbereiche Grundstücke im Wege der Enteignung zu beschaffen, konnten sich die Gemeinden oft nicht entschließen, die erforderlichen Anträge zu stellen.[3] Da die - meist nur von größeren Gemeinden beabsichtigten - Landschaftspläne eben erst im Prozeß der Aufstellung sind, kann an dieser Stelle noch nichts über den praktischen Vollzug gesagt werden, aber Skepsis ist nach den bisherigen Erfahrungen mit naturschutzrechtlichen Instrumenten sicherlich am Platze.

5.1. Kritische Stellungnahme

Nach der bayerischen Lösung ist wohl die stärkste Form der Koppelung des Natur- und Landschaftsschutzes mit der Raumplanung gegeben. Knüpft man daran die kritische Frage, ob diese Maßnahmen ein geeignetes Instrument im Sinne der Effektivierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege gebracht haben, so läßt sich diese Frage noch nicht abschließend beurteilen.[4]
Ein Novum, dessen praktischer Wert nicht unterschätzt werden darf, haben die neuen Instrumente auf alle Fälle gebracht, nämlich das Mitspracherecht der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen

---

1) Vgl. STICH, R., a.a.O.
2) Vgl. ebenda
3) Ebenda
4) Vgl. SCHEFER, A., a.a.O., S. 264

Behörden und Planungsträger. So sollen die zuständigen Behörden und Körperschaften immer dann beteiligt, gehört oder zur Mitentscheidung herangezogen werden, wenn Belange der Landschaft durch Einzelprojekte tangiert werden (Art. 38 BayNatSchG).
Ein zweiter Grundsatz scheint zumindest auf den ersten Blick ebenso gewichtig: Will man eine wirksame Landschaftsplanung, braucht man dazu einen funktionierenden Apparat. Es ist eben nicht damit getan, daß Naturschutz und Landschaftspflege in gelegentlichen Aktivitäten bereits eingetretene Schäden auszugleichen versuchen. Vielmehr soll systematische Landschaftsplanung flächendeckend betrieben werden und dies impliziert neben der Zielfindung auch den Planvollzug und die Erfolgskontrolle in einem systematischen Überwachungsprozeß.[1] Das wiederum erfordert Personal und aufgegliederte Funktionen für die beteiligten Behörden und Stellen. Dem Auftrag des bayerischen Naturschutzgesetzes scheint man laut dem "Umweltbericht" der Staatsregierung doch nachzukommen.
Es ist auch keineswegs zu übersehen, daß das Instrument einer systematischen Landschaftsplanung erstmals überhaupt in dieser Ausführlichkeit gesetzlich anerkannt wird.[2] Wenn man bedenkt, daß die im bayerischen Naturschutzgesetz definierten Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes sehr stark auf eine Landschaftsentwicklung ausgerichtet sind und damit den Naturschutz und die Landschaftspflege aus ihrer rein konservativen Schutzfunktion herausführen wollen, so ist insoweit, jedenfalls formal, eine wesentliche Funktionsverlagerung festzustellen.[3]
Landschaftspläne wurden auf allen wesentlichen Planungsebenen als eine Voraussetzung für wirksamen Naturschutz und Landschaftspflege anerkannt. Da die Landschaftsrahmenprogramme der Landesentwicklungsprogramme aus sich heraus keine Bindungswirkung entfalten, bedürfen sie der zusätzlichen "Umsetzung" in die Praxis über die Regionalplanung und die Bauleitplanung.
Auf diesem Wege können und werden sich in der Realität Reibungs- und

---

1) Vgl. SCHEFER, A., a.a.O., S. 264
2) Ebenda, S. 265
3) Ebenda

Substanzverluste ergeben, besonders wenn man die teilweise interpretierbaren Zielvorgaben dieser Landesentwicklungsprogramme berücksichtigt. Hier wird es in der Regel mit von der Qualifikation und der Einstellung der im Planungsausschuß des regionalen Planungsverbandes vertretenen Mitglieder abhängen, wie der Landschaftsrahmenplan aussehen wird, d.h. wiederum, welche verbindlichen Zielvorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung gegeben sind.

Wie die Praxis der planerischen Tätigkeit in den Planungsausschüssen bestimmter regionaler Planungsverbände zeigt, werden immer wieder Entscheidungen getroffen, die den Zielsetzungen des Landesentwicklungsprogrammes widersprechen (was auch die Stellungnahme der Bezirksplanungsstelle der Bezirksregierung erkennen läßt). So stimmte der Planungsausschuß des Regionalen Planungsverbandes Südostoberbayern der Errichtung von Seilbahnen zu, obwohl die Bezirksplanungsstelle der Regierung von Oberbayern, in ihrer Auslegung der Ziele des Landesentwicklungsprogrammes, zu einer gegenteiligen Auffassung gekommen war.[1)] Dies trifft auch für den Bereich der Siedlungsentwicklung zu.[2)]

Bei der abschließend notwendigen Genehmigung der erstellten Regionalpläne wird sich zeigen - speziell im Hinblick auf die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege - wie und ob der intendierte Kontrollmechanismus funktioniert.

Ein Fallbeispiel aus dem Gebiet der Landschaftsrahmenplanung im Planungsausschuß des Regionalen Planungsverbandes der Region 14 München (die übrigens als besonders aufgeschlossen dem Umweltschutz gegenüber zu bezeichnen ist), soll die Problematik der Zielkonflikte innerhalb eines solchen Gremiums der Räumplanung verdeutlichen.

---

1) Vgl. Sitzungsprotokolle des Planungsausschusses v. 16. 2. 1977 und 26. 5. 1977

2) Vgl. zu dieser Problematik auch: LAUFER, H., a.a.O., S. 152 ff.

5.2. Fallbeispiel "Bannwaldausweisung" in der Region München

Sachlage:

Im Planungsgebiet der Region München gibt es beim Bewaldungsprozent starke gebietliche Unterschiede: 10 % Waldanteil im Norden und Nordosten stehen fast 70 % im Bereich der südlichen Gemeinden des Kreises gegenüber. Trotzdem gab es neue Rodungsrekorde gerade in den waldärmsten Teilen. Von 1961 bis 1974 wurden über 500 Hektar Wald gerodet, 268 Hektar davon allein für den Straßenbau.[1] Die Funktionen der Wälder um München - wie wahrscheinlich um jede Großstadt - sind folgende:

- Wasserschutzfunktion
- Klimaschutzfunktion
- Erholungsfunktion
- Rohstoffunktion

Rechtliche Grundlagen:

Art. 11 Abs. 1 des bayerischen Waldgesetzes vom 22. 10. 1974:
"Wald der aufgrund seiner Lage und seiner flächenmäßigen Ausdehnung vor allem in Verdichtungsräumen und waldarmen Bereichen unersetzlich ist und deshalb in seiner Flächensubstanz erhalten werden muß, und welchem eine außergewöhnliche Bedeutung für das Klima, den Wasserhaushalt und die Luftreinhaltung zukommt, soll durch Rechtsverordnung zu Bannwald erklärt werden."[2]

Gemäß diesem Auftrag und auf Aufforderung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen sowie des bayerischen Landtags, beschloß der Planungsausschuß der Region München in seiner 30. Sitzung am 30. 5. 1977 einstimmig, einen vorweggenommenen Teil des Regionalplans im Zuge der Landschaftsrahmenplanung zur Fest-

---

1) Angaben aus der Pressemitteilung 217/1974 des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

2) Die Erklärung zum Bannwald hat keine Auswirkung auf die wirtschaftliche Nutzung der Forsten. Die einzige Folge ist eine erschwerte Rodungserlaubnis. Wenn gerodet wird - außer für übergeordnete Belange - muß an anderer Stelle wieder für eine Aufforstung gesorgt werden.

setzung von Bannwäldern auszuarbeiten.
Unter Fristsetzung zum 31. 10. 1977 leitete die Geschäftsstelle des Planungsverbandes ein Beteiligungsverfahren ein, an welchem insgesamt 390 Fachstellen und Gemeinden beteiligt wurden.
Nach Eingang der Stellungnahmen wurde ein Auswertungsbericht erarbeitet, der dem Planungsausschuß in der 38. Sitzung am 25. 7. 1978 zur Entscheidung für die im Beteiligungsverfahren erhobenen Ergänzungs- und Änderungswünsche der Verbandsmitglieder (alle Gemeinden) oder der Fachplanungsträger vorgelegt wurde.
Keine Bedenken gegen die Bannwaldausweisung wurden von insgesamt 38 Beteiligten angemeldet. Teilweise Bedenken erhoben 27 Beteiligte. Grundsätzliche Bedenken wurden von 33 Beteiligten angemeldet.[1)]
Stellvertretend für die privaten Waldbesitzer lehnt die Baron Finksche Hauptverwaltung die Erklärung von privaten Wäldern zu Bannwald ab und hat dies in einer umfangreichen Stellungnahme begründet[2)], insbesondere mit der damit verbundenen "weitgehenden Entwertung des Waldbesitzes", "der Reglementierung der privaten Waldwirtschaft" sowie der Beeinträchtigung der Planungshoheit der Gemeinden.
Dazu ist zu bemerken, daß sich die Versagung der Rodung erlaubnis - die Bewirtschaftung wird ja nicht eingeschränkt - im Rahmen der im Grundgesetz verankerten Sozialbindung des Eigentums hält. Sie stellt keine Enteignung dar, weil vom Waldbesitzer kein unzumutbares Sonderopfer für die Allgemeinheit verlangt wird. Das bayerische Waldgesetz sieht deshalb auch keine Entschädigungsansprüche bei der Ausweisung von Bannwäldern vor.
In diesen Tenor stimmten auch einige Kommunen ein, die vor allem um ihre Planungshoheit (billige Baulandreserven) fürchten.[3)]

---

1) Vgl. Sitzungsprotokoll des Planungsausschusses 38. Sitzung TO 76, Anlagen

2) Ebenda

3) Der ehemalige Präsident des bayerischen Landtags und Vorsitzender der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Rudolf HANAUER, übt Kritik an den privaten Waldbesitzern, die sich offensichtlich deshalb gegen den Bannwald sträuben, weil sie ihren Forst "endlich zu Bauland machen wollen, für das sie den hundertfachen Preis kassieren können." Zitiert nach SCHNEIDER, Chr., Bäume wachsen nicht in den Himmel, Süddeutsche Zeitung v. 21. 5. 1978

Der Planungsausschuß diskutierte den überarbeiteten Entwurf in der 39. Sitzung am 19. 9. 1978 und beschloß ihn.[1] Hierauf wurde der erarbeitete Beschlußantrag der Verbandsversammlung, die nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 der Verbandssatzung, für vorweggenommene Teilabschnitte des Regionalplans zuständig ist, zum Beschluß vorgelegt.
Bei der Erörterung der Vorlage für die Verbandsversammlung zeigte es sich im Rahmen einer sehr kontroversen Diskussion, daß einige Bürgermeister das Konzept insgesamt ablehnen wollten, "weil es in die kommunale Planungshoheit eingreift"[2]. Es ist festzuhalten, daß alle in genehmigten Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Baugebiete - auch in Wäldern - von der Bannwaldausweisung ausgenommen sind. Infrastruktureinrichtungen können sowieso jederzeit aus dem Geltungsbereich herausgenommen werden.
Die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes verwies darauf, daß es sich bei der Frage der Bannwaldausweisung um die Belange der Bevölkerung des gesamten Verdichtungsraumes München handelt. Die Bannwaldausweisungen sollten grundsätzlich dazu beitragen, die großen Waldverluste in der Region München zu stoppen. Der Erholungswert der Landschaft für die Gesamtbevölkerung sollte grundsätzlich Vorrang vor Einzelinteressen haben.
Um ein negatives Votum zu verhindern, mußte die Verbandsversammlung vertagt werden.
Generell ist dazu zu sagen, daß die pauschale Berufung auf die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit ein Argument ist, das gegen jede Art des Natur- und Landschaftsschutzes (auch im Rahmen der Regionalplanung) jederzeit ins Feld geführt werden kann und auch wird. Landschaftsplanung im engeren und Regionalplanung im weiteren Sinne ist vom Ansatz her überörtliche Planung, die im Interesse der Gesamtentwicklung und des Allgemeinwohls, kommunalen Planungsvorstellungen zuweilen je nach Sachlage, vorrangig sein muß.

---

1) Protokoll der 39. Sitzung TO 77

2) Ebenda

6. Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das klassische Mittel, Nutzungszuweisungen und Nutzungsbeschränkungen bezüglich des verfügbaren Raumes durchzusetzen und zu lenken.
Sie ist also gerade für den Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege von weitreichender Bedeutung. Dies trifft vor allem für das Bauen im sog. "Außenbereich" zu.[1)]
Die Landesplanungsbehörden haben bei der raumordnerischen Beratung der Träger der Bauleitplanung und bei der förmlichen Beteiligung an der Aufstellung des Bauleitplans als Träger öffentlicher Belange darauf hinzuwirken, daß die Zielsetzungen - insbesondere auch des Landesentwicklungsprogramms - hinsichtlich der Landesplanung und des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingehalten werden.
Eine abschließende raumordnerische Prüfung findet statt, wenn der Träger der Bauleitplanung den Flächennutzungsplan oder den Bebauungsplan der zuständigen Behörde zur Genehmigung vorgelegt hat.
Es wird darauf ankommen, im Zuge der Regionalplanung, die Ziele für die Siedlungsentwicklung und -struktur so konkret wie möglich festzulegen, um die vom Bundesbaugesetz geforderte Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und damit auch des Naturschutzes und der Landschaftspflege, tatsächlich zu ermöglichen.[2)] Die Bestimmungen über das Bauen im Außenbereich wurden gegenüber der alten Fassung des Bundesbaugesetzes v. 23. 6. 1960 im neuen Bundesbaugesetz in einigen Punkten geändert. Das Grundziel blieb allerdings gleich, die natürliche Eigenart der Landschaft zu erhalten und einer weiteren Zersiedelung entgegenzuwirken (§ 1 Abs. 6 BBauG neu).

---

1) Unter "Außenbereich" versteht man die freie, unbebaute Landschaft. Um die Abgrenzung der Begriffe "Innenbereich" und "Außenbereich" hatte es früher häufig Auseinandersetzungen gegeben. Das neue Bundesbaugesetz vom 1. 1. 1977 gestattet es nun den Gemeinden, die Grenzen des Innenbereichs selbst festzulegen. Ob ein Grundstück innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegt, hängt davon ab, ob es mit der vorhandenen Bebauung eine bauliche Einheit bildet.

2) Vgl. Kapitel C.II.5.

Der Text des neuen Bundesbaugesetzes spricht gegen die These und die herrschende rechtliche Theorie und die ihr folgende Verwaltungspraxis, das Bauleitplanungsrecht der Kommunen gewähre auf jeden Fall ein Recht auf Raumverbrauch.[1] Die Bedeutung des Bodens kann, wenn er knapp wird, derart hoch sein, daß ein Recht auf Ausdehnung der Bebauung nach außen durch diese Bestimmung (§ 1 Abs. 6 BBauG neu), entfällt. SENING hält diese herrschende Theorie und die ihr folgende Verwaltungspraxis, welche aus dem Bauleitplanungsrecht in Verbindung mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, einen Anspruch auf Ausdehnung der Siedlung ohne nähere Prüfung ableiten, bei näherer Prüfung für falsch, da sie weder untersuchen, ob das gemeindliche Bauleitplanungsrecht aufgabenbezogen zu sehen ist, noch welcher Art die Aufgaben sind, denen dieses Recht dienen soll. Sie setzen die Begriffe "Recht auf Ausdehnung der Siedlung" - "Bauleitplanungsrecht - Selbstverwaltungsrecht" einander gleich. Mögliche Knappheit an Raum wird von ihnen nicht zur Kenntnis genommen. Das Bauleitplanungsrecht ist aber nicht um seiner selbst willen gegeben, sondern stellt eindeutig ein Hilfsmittel zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben dar, es hat also eine dienende Funktion und muß dementsprechend aufgabenbezogen gesehen werden.[2] Für eine Gemeinde deren gesamtes Gemeindegebiet tatsächlich bebaut ist, kann sich die Aufgabe der Ausdehnung der Siedlung nicht mehr stellen. Das gilt genauso für den Fall, wenn Knappheit an Raum zwingt, einer weiteren Verringerung der den Ort umgebenden freien Landschaft, entgegenzutreten.[3] "Die Gemeinden sind keine autarken Gebilde frei von Rücksicht auf das übergeordnete Staatsganze, ihre Rechte können nicht Aufgaben in Widerspruch zu übergeordneten Interessen der Gesellschaft gleichsam künstlich entstehen lassen. Kann eine weitere bauliche Ausdehnung in den freien Landschaftsraum hinein, aus Mangel an Raum nicht mehr zugelassen werden, dann entfällt die Aufgabe der Ortsplanung insoweit und damit insoweit auch das

---

1) Vgl. SENING, Chr., a.a.O., S. 72 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 72 ff.

3) Ebenda

gemeindliche Bauleitplanungsrecht."[1)]
Das übergeordnete Interesse an der Erhaltung einer als Erholungsraum noch wirksamen Landschaft[2)] dürfte allgemein unbestritten sein und wird ja auch durch die Übernahme in Programme und Gesetze als eine der vorrangigen öffentlichen Aufgaben anerkannt.
In diesem Zusammenhang muß auch die gemeindliche Selbstverwaltung gesehen werden. Sie ist nicht Selbstzweck, sondern ist als ein Hilfsmittel zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu sehen.
Aus dieser Funktion der Gemeinden als Untersysteme des Gesamtsystems Staat zu dessen besseren Funktionieren kann sich aber doch nicht ein Recht dieses Untersystems entwickeln, das letztendlich zum Nachteil des Gesamtsystems sich auswirken wird und gegen die Zielbestimmung des Gesamtsystems Staat zur Verwirklichung des "Gemeinwohls" verstößt.[3)]
Es ist klar, daß mit der "Gemeinwohl"-Argumentation im lokalen Bereich nur wenig Wählerstimmen zu gewinnen sind.
"Ob ein Ziel politisch vertretbar ist, richtet sich nicht zuletzt danach, ob der Wähler rechtzeitig von der Regierung über die notwendigen Beschränkungen informiert wird und sie dann annimmt. Wenn sich die Verwaltung nur als Mittel zur Erfüllung von Wählerwünschen betrachtet, mögen diese auch langfristig noch so bedenklich sein und gebotene Information unterläßt, so darf man sich nicht wundern, wenn der Wähler auf Erfüllung seiner Wünsche beharrt... In Wahrheit schafft sich die Verwaltung mit ihrer nur behaupteten These, das Bauleitplanungsrecht gebe a priori ein Recht auf Raumverbrauch, ein Alibi für

---

1) SENING, a.a.O., S. 74
Auf die faktische Abhängigkeit der Kommunen von ökonomischen Interessen wurde schon hingewiesen.

2) Die Umweltpsychologie gibt Hinweise darauf, welche Kriterien eine Landschaft als erholungswirksam gelten lassen, nicht nur im bewußten, sondern auch im unbewußten Bereich. Dazu gehört auch eine gewisse "optische Weite", d.h. die Landschaft muß auf eine bestimmte Entfernung frei sein von baulichen Gegenständen (Neubauten, Telegraphenmasten usw.), an denen sich das Auge stößt. Auch die Lärmfreiheit ist ein sehr wichtiges Kriterium.

3) Vgl. SENING, Chr., a.a.O.

ihre Nachgiebigkeit, auf das sie aus durchsichtigen politischen Gründen nicht verzichten will. In einer höchst fragwürdigen Weise soll das Recht als Erfüllungsgehilfe des Denkens dienen..."[1)]
Als dies geschrieben wurde, war die neueste Entwicklung in Bayern noch nicht bekannt.
Zur Verdeutlichung einige Angaben. Das Bundesbaugesetz unterscheidet für das Bauen im Außenbereich zwischen "privilegierten" und "nicht privilegierten" Vorhaben.[2)] Während privilegierte Vorhaben allein von den Landratsämtern genehmigt werden, mußte bei allen anderen Bauvorhaben im Außenbereich die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (Bezirksregierung) eingeholt werden.
Dies war bislang - mit Abstrichen - doch ein relativ wirksames Instrument - vor allem aufgrund der Anonymität der Behörde - um der ständig drohenden Zersiedelung der Landschaft einigermaßen entgegenzuwirken, wie es der Gesetzgeber ja auch fordert.

6.1. Verlagerung der Kompetenzen für das Bauen im "Außenbereich"

1977 wurden von seiten der CSU Bestrebungen laut, auch diese Genehmigungskompetenz unter dem Schlagwort "Entbürokratisierung der Verwaltung", den Landratsämtern zu übertragen. Am 5. 4. 1978 hat die CSU - Landtagsfraktion beschlossen, daß zukünftig die Zuständigkeit für Bauvorhaben im Außenbereich von den Bezirksregierungen auf die Landratsämter übertragen werden soll.
Was diese Entscheidung für die Landschaft bedeuten kann, verdeutlichen die Stellungnahmen zu dieser Maßnahme. Nachstehend einige Auszüge:

---

1) SENING, C., Bauen-Raumverbrauch, in: Nationalpark 4/77, S. 16
Der Zusammenhang zwischen politischer Legitimation und ökonomischen Belangen wurde in Kapitel B.I.2.2. "Räumliche Planung im Kontext politischer Planung" dargestellt.

2) Unter "privilegierten" Vorhaben sind Bauten für die Land- und Forstwirtschaft zu verstehen. Auch öffentliche Versorgungseinrichtungen gehören dazu. Welche Probleme diese Definition bringt, zeigt z.B., daß auch Jagdhäuser und Gartenhäuser dazu zählen können. Unabhängig von der Privilegierung dürfen dem Vorhaben keine öffentlichen Belange entgegenstehen und muß die ausreichende Erschließung gesichert sein.

So formuliert der Bund Naturschutz Bayern in einem Protestschreiben an die CSU-Landtagsfraktion:
"Landräte sind Wahlbeamte, die bei ihren Entscheidungen nicht völlig frei sind. Diese Schwachstelle nützen Liebhaber von Zweitwohnungen, Wochenendhäusern etc. zum Schaden der Landschaft, wie sich an vielen Einzelbeispielen nachweisen läßt, rücksichtslos aus. Sie mobilisieren auf lokaler Ebene alles, was Rang und Einfluß hat und erreichen nur allzu oft ihr Ziel."[1)]
Ein Landrat a.D.: "... Der Gesetzgeber hat daher aus gutem Grund eine überörtliche Instanz eingeschaltet, damit nicht lokale Rücksichtnahmen der Zersiedelung der Landschaft Vorschub leisten. Sieben Bezirksregierungen können für eine einheitlichere Praxis beim Genehmigungsverfahren sorgen. Wenn aber 71 Landräte nach freiem Ermessen entscheiden können, wird die Landschaft zum Tummelplatz örtlicher Interessenten..."[2)] "Eine nicht wieder gutzumachende Entwicklung" droht nach Ansicht der "Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung".
Selbst die bayerische Staatsregierung meldete zu dem Vorschlag aus der eigenen Fraktion einige Bedenken an. So versuchte der Justizminister in der besagten Fraktionssitzung vergeblich, die Parteifreunde von ihrem Vorschlag abzubringen.
Ebenso interessant wie bemerkenswert ist es, daß auch der CSU-Fraktionsvorsitzende das Votum seiner Fraktion nicht mittrug. Der damalige Staatssekretär im Innenministerium warnte in der Fraktionssitzung: "Das ganze bedeutet die totale Zersiedelung der Landschaft".
Während die CSU-Fraktion (bei der Abstimmung im Landtagsplenum) so gut wie vollzählig hinter dem Beschluß stand, den sie als konsequente Fortsetzung ihrer Aktivitäten zur Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung sah, die FDP zustimmte, konnte die SPD sich nicht auf eine einheitliche Haltung gegenüber dem CSU-Vorhaben verständigen. Es kam zu einer langen Diskussion, bei der sich deutlich zwei

---

1) Vgl. "Natur und Umwelt", April 1978, S. 17

2) Leserbrief "CSU und Bundesbaugesetz" zitiert nach "Natur und Umwelt", April 1978, S. 18

Lager bildeten: Eine Gruppe um den Fraktionsvorsitzenden, die dem CSU-Vorschlag zuneigte, weil er früheren SPD-Intentionen entspricht, mehr Zuständigkeiten von oben nach unten zu delegieren. Die Befürworter waren aber trotzdem offensichtlich in der Minderheit gegenüber einem zweiten Block um den Umweltexperten der Fraktion, der sich gegen die CSU-Initiative wehrte.
Bedenklich sind Forderungen, die über die Zuständigkeitsverlagerung noch hinausgehen (sie werden vor allem vom "Bayerischen Landkreisverband" getragen) und den sog. "Devolutionseffekt" beseitigen wollen. Das bedeutet: Wenn bisher der Naturschutzbeirat beim Landratsamt einer vom Landrat erteilten Baugenehmigung im Außenbereich widersprach, so ging der Fall automatisch an die höhere Landesplanungsbehörde, die dann das letzte Wort hatte. Die Gegner dieser Regelung möchten mit dem Wegfall dieser Bestimmung erreichen, daß die Bezirksregierungen auf innerdienstlichem Wege nicht wieder bei Bauentscheidungen im Außenbereich die Vorlagepflicht bei der höheren Verwaltungsbehörde verfügen können.
Kurz ein Wort zu den Naturschutzbeiräten. Bedingt durch die heterogene Zusammensetzung (auch Vertreter der Landwirtschaft) ist nicht immer a priori ein Votum für naturschützerische Belange gegeben. Wir werden dies am Fallbeispiel "Ilztal" (III.1.) deutlich sehen.

- Problematik:
Es läßt sich vermuten, daß bei dieser Entscheidung einflußreiche ökonomische Interessengruppen zusammen mit lokalen Gremien in einem gewissen Umfange mitwirkten. Der bayerische Landrat ist in seiner Eigenschaft als Wahlbeamter auf Wählerstimmen angewiesen. Wer die Situation in vielen Gemeinden und Landkreisen kennt, der weiß auch, daß Stimmungen sehr schnell und wirksam im Sinne von ökonomischen Interessen zu mobilisieren sind. Ein Landrat wird kaum dazu neigen, durch unpopuläre Entscheidungen seine Wiederwahl zu gefährden. Ist der Landrat dann noch gleichzeitig Mitglied von Wirtschaftsunternehmen, eines Fremdenverkehrsverbandes etc., dann wird dieser Trend nur noch verstärkt.
Daß die Bedenken sehr berechtigt sind, zeigt auch die offen zur Schau getragene Haltung mancher Landräte dem Naturschutz gegenüber.

Die bayerischen Landräte haben z.B. bei einem nicht-öffentlichen Seminar die Naturschutzbeiräte bei den Landratsämtern als "Gefahr für eine effektive Verwaltung" bezeichnet.
Der Vorsitzende des Landkreisverbandes Bayern beklagte vor der Presse, daß Baugenehmigungsverfahren verzögert würden, da bei Einwendungen der Naturschutzbeiräte die Bezirksregierungen zu entscheiden hätten. Die Belange des Naturschutzes müßten zwar gewahrt sein, doch sollte es den Baugenehmigungsbehörden überlassen bleiben, sie wie andere öffentliche Interessen zu gewichten. Eine Änderung des Naturschutzgesetzes wird für wünschenswert gehalten, wonach der Naturschutzbeirat kein abblockendes Vetorecht besitzt.[1)]
Eine Baugesellschaft hat öffentlich einem "aufgeschlossenen" Landrat dafür gedankt, daß sie in den schönsten Landschaftsschutzgebieten bauen durfte. Ein anderer Landrat verkündete unbekümmert: "In unserer unberührten Waldlage kann jeder, der Lust hat, sein eigenes Häuschen bauen." In der fränkischen Schweiz warb ein Bürgermeister für Bungalows "auf Berghängen, umgeben von Wald und Felsen..."[2)]

Ich möchte mit einem Zitat aus der "Passauer Neuen Presse", die für ihre CSU-nahe Haltung bekannt ist, diesen kurzen Überblick beenden: "Und nur ein hoffnungsloser Theoretiker wird annehmen, daß mindestens manche Landräte in Fällen, in denen sie sich nachhaltig unbeliebt machen, wie in diesen, nicht das äußerst Mögliche tun werden, um eine Verärgerung der Baubewerber zu vermeiden... Der Himmel ist hoch und die Regierung ist weit, jedenfalls weiter als der Landrat. Sie muß auch nicht gewählt werden und wird, wie bisher zwar auch weitgehend wohlwollend für den Bauwerber, aber doch unter strenger Beachtung der Gesetze entscheiden..."[3)]

Zur Verdeutlichung der Problematik ein Fallbeispiel.

---

1) Vgl. "Naturschutz wird Landräten unbehaglich", in: "Süddeutsche Zeitung" v. 5. 11. 1976, S. 29

2) Zitiert nach "Natur und Umwelt", Juli 1978, S. 12

3) Passauer Neue Presse, 12. 5. 1978, S. 12

6.2. Fallbeispiel[1)]

Im Landkreis Starnberg (südwestlich München in bevorzugter landschaftlicher Lage; Münchner Haupterholungsgebiet) wurde im Jahre 1974 mit Zustimmung des Kreistags und der Regierung von Oberbayern eine "Hotel- und Restaurantplanungsgesellschaft (Hopla)" gegründet.Es folgte die Gründung des Fremdenverkehrsverbandes "Fünfseenland", dem Gemeinden rund um den Starnberger See beigetreten sind. Während der Fremdenverkehrsverband den Erholungsgemeinden in Einzelaktionen Möglichkeiten für die Förderung des Fremdenverkehrs aufzeigt, sie betreut und zugleich die Werbung durchführt, hat die "Hopla" die Aufgabe übernommen, Voraussetzungen für den Bau von Hotels und Restaurants zu schaffen. Zu den Gesellschaftern - in der Mehrzahl renommierte Hoteliers aus München (unter dem Vorsitz des Wienerwald Eigners F. Jahn) - gehört auch der Landkreis Starnberg.
Einige Grundstücke für den Bau von Hotels wurden inzwischen in die engere Wahl gezogen, u.a. wurde ein Raumordnungsverfahren[2)] für einen Standort beim Ort Possenhofen am Ufer des Starnberger Sees trotz erheblicher Bedenken (u.a. das Landesamt für Umweltschutz), von der Regierung von Oberbayern positiv beschieden. Die Bedenken erstreckten sich vor allem auf die zu erwartende Beeinträchtigung des Landschaftsbildes am sowieso schon sehr verbauten Seeufer, auf die enorme Belastung der Landschaft und besonders des Seeuferbereichs. Überdies muß der Flächennutzungsplan geändert werden, weil ein Teil des vorgesehenen Grundstücks im Landschaftsschutzgebiet liegt. Im wesentlichen ging es bei der abschließenden Beurteilung des Raumordnungsverfahrens um die Abwägung der Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes gegenüber denen des Fremdenverkehrs (im übrigen ein weiteres Beispiel für einen im Landesentwicklungsprogramm vorprogrammierten Zielkonflikt[3)], es wird einerseits die Erhaltung der Landschaft

---

1) Die Informationen rühren großteils aus vertraulichen Mitteilungen, Gesprächen und dem,in Unterlagen wie Sitzungsprotokolle gewährten Einblick, her.

2) Beschreibung "Raumordnungsverfahren" siehe Kap. C.II.8.

3) Vgl. Kapitel B.I.2.2. und C.II.4.

rund um den See gefordert, aber auch der Fremdenverkehr plus diesbezüglichen Einrichtungen soll gefördert werden), denen letztendlich der Vorrang eingeräumt wurde.
Diese "Hotel- und Restaurantplanungsgesellschaft" stößt seit ihrer Gründung auf Widerspruch. Der Landrat des Kreises Starnberg ist ihr Geschäftsführer. Dies ist um so mehr von Bedeutung als seit dem 1. 7. 1978 - wie oben beschreiben - die Landkreise Genehmigungsbehörden für Bauten im Außenbereich sind - und neue Hotels eben dort angesiedelt werden sollen. Die Interessenkollision ist klar ersichtlich; alle Gesellschafter sind verpflichtet, sich aktiv für den Bau von Hotels im Landkreis einzusetzen. Der Landrat als Geschäftsführer vertritt demnach privatwirtschaftliche Interessen, ist nach der neuen Regelung über "Bauen im Außenbereich" für die Genehmigung zuständig und vertritt auch noch die Untere Naturschutzbehörde. Der Landrat selbst vertritt die Auffassung, als Geschäftsführer habe er durch den Kreistag den politischen Auftrag erhalten, den Fremdenverkehr durch den Bau von Hotels und Restaurants zu fördern.
Neben dieser unannehmbaren Interessenkollision[1)], stellt m.E. auch die Planung von Einrichtungen dieser Art an Seeufern und in Landschaftsschutzgebieten, einen eindeutigen Verstoß gegen die Ziele des Landesentwicklungsprogramms dar - wenn man die im "Landschaftsrahmenprogramm" aufgestellten Ziele als Maßstab nimmt. Ansonsten kann man es als Beispiel für einen programmimmanenten Zielkonflikt betrachten.
Nachstehend sollen noch in aller Kürze die für den Naturschutz und die Landschaftspflege - zumindest in Teilbereichen - bedeutsamen Verordnungen und Gesetze dargestellt werden.

---

1) Die SPD-Kreistagsfraktion hatte beantragt, der Landkreis solle als Gesellschafter aus der "Hotel- und Restaurantplanungsgesellschaft" ausscheiden. Der Antrag wurde abgelehnt.

7. Verordnung "Erholungslandschaft Alpen" [1)] (1. 9. 1972)

Laut dem bayerischen Landesplanungsgesetz Art. 14 Abs. 4 kann das Landesentwicklungsprogramm in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten - also auch vorgezogen - aufgestellt werden, soweit wichtige Gründe dies erfordern.
Die Verordnung "Erholungslandschaft Alpen" ist ein solcher Teilabschnitt, der sich räumlich auf das bayerische Alpengebiet und sachlich auf die großräumige Ordnung der Verkehrserschließung (v.a. durch Bergbahnen und Folgeeinrichtungen) bezieht.
Anlaß für die Aufstellung dieser Verordnung gab die besonders augenfällig gewordene Bedrohung des Alpenraumes durch eine weitere ungeordnete und unbeschränkte Erschließung besonders durch Bergbahnen samt Folgeprojekten.[2)]

---

1) GVBl S. 324

2) Der EUROPARAT - der sich seit 1973 mit der Problematik der Belastungen im Alpenraum beschäftigt - hat wiederholt auf die Gefahren einer drohenden "Übererschließung" der Alpenregion hingewiesen und Leitlinien für eine zukünftige ökologische Politik für den Alpenraum aufgestellt.
In letzter Zeit fanden 2 Konferenzen des Europarats zu dieser Problematik statt: in Grindelwald Juni 1978 und im September 1978 in Lugano mit dem Thema "Probleme der Belastung im Berggebiet". Als Grundlage diente die bereits 1976 vom "Europäischen Komitee für Naturschutz und natürliche Hilfsquellen" des Europarates erarbeitete "Ökologische Charta der Bergregionen".
Vor allem bei der Konferenz in Lugano wurde der mangelnde Durchsetzungs- und Gestaltungswillen der verantwortlichen Politiker beklagt und entschiedene Schritte zur Kanalisierung der bisher ungeordneten Erschließung verlangt.
Vgl. Schlußresolution, Europaratsprotokoll AS/Coll Alp/78/10; auch: KAHN-ACKERMANN, G., Der Beitrag des Europarates zur harmonischen Entwicklung des Alpenraumes, in: "Raumforschung und Raumordnung", Heft 1/79, S. 2 ff.; auch die "Europäische Raumordnungsministerkonferenz" beschäftigte sich bei Konferenzen in Bari 1976 und in Wien 1978 mit dieser Problematik, ebenso wie "IUCN" und "OECD".
Vor allem die OECD-Studie "Umwelt und Tourismus" (Oktober 1978 in Salzburg) ist in mancher Hinsicht bemerkenswert, betreibt sie doch ansatzweise eine Art Ursachenanalyse:
"... Marktmechanismen dagegen können und werden nicht gewährleisten, daß eine voranschreitende Umweltzerstörung unterbleibt..."
Es sei Aufgabe der nationalen Regierungen dirigistisch einzugreifen. Vgl. KOHNEMANN, J., OECD-Projekt "Umwelt und Tourismus, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/79, S. 10 ff.

Unter den zahlreichen Problemen einer Gesamtplanung für den bayerischen Alpenraum (dies gilt aber für den gesamten Alpenraum) spielt das Problem der Erschließung durch Bergbahnen eine besonders wichtige Rolle. Der Zielkonflikt Ökologie-Ökonomie tritt hier besonders deutlich zutage. Im Landesentwicklungsprogramm ist diesem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet. Es heißt hier:
"Bergbahnen sollen nur mehr errichtet werden, wenn dies zwingend geboten erscheint."
Also auch hier wieder eine interpretierbare Aussage, die keine klaren Prioritäten setzt. Gleichzeitig wird in den regionalen Zielen, z.B. für die Planungsregion 18 - Südostoberbayern (Teil C des Landesentwicklungsprogramms), das Ziel gesetzt, die Voraussetzungen für den Wintersport durch die Schaffung bzw. den Ausbau von Wintersporteinrichtungen zu fördern. Diese Aussage steht wiederum in Widerspruch zu den Aussagen die in Teil B Abschnitt "Freizeit und Erholung" gemacht werden. Dort heißt es:
"... Dagegen verlangt dieses Ziel in Anbetracht der bereits vorhandenen Erschließung durch Bergbahnen und des zunehmenden Bedürfnisses der Bevölkerung nach Extensiverholung (ruhige Erholung) in geeigneten Ruhezonen, keine zusätzliche Erschließung der bayerischen Alpen durch Bergbahnen..."
Es dürfte allgemein anerkannt sein, daß der bayerische Alpenraum schon genügend durch Seilbahnen erschlossen ist.[1] Bergbahnprojekte sind überdies - jedenfalls in Bayern - kaum mehr rentabel. In den vergangenen drei Jahren meldeten allein im Bereich Chiemgau drei Bergbahnunternehmen Konkurs an.[2] Und dennoch tauchen ständig wieder neue Bergbahnprojekte geschäftstüchtiger Unternehmer im Verein mit

---

1) 1976 gab es in den bayerischen Alpen 86 Seilschwebebahnen und annähernd 700 Schlepplifte. Bezogen auf den alpinen Flächenanteil hatte Bayern genauso viele Bergbahnen, wie die Schweiz und Österreich zusammen.
Vgl. PHILIPP, W., Seilbahnen und Lifte im bayerischen Alpenraum, WGI-Berichte zur Regionalforschung, Heft 12, 1974, S.31 f.

2) Vgl. TRÖGER, E., Bergbahnen sehen sich von Kostenlawine bedroht, in: Süddeutsche Zeitung, 11. 2. 1978, S. 22. Danach sind 4 von 10 Seilschwebebahnen 1977 in den "roten Zahlen" gewesen.

Kommunalpolitikern auf. Dabei sollten die Folgen einer derartigen Übererschließung längst hinreichend bekannt sein.
Es erfolgt dadurch eine Verlagerung städtischer Lebensformen - durch die Konzentration großer Menschenmassen auf kleinem Raum - in die Bergwelt.[1)]
Die Konzentration von derlei Einrichtungen sollte in den bereits "erschlossenen" Gebieten stattfinden.[2)] Bisher "ruhige" Gegenden sollten es auch bleiben, um so mehr als sich ein eindeutiger Trend zur extensiven, ruhigen Erholung abzeichnet. Untersuchungen ergaben, daß im bayerischen Alpenraum gerade die ruhige Erholung beim größten Teil der Feriengäste am beliebtesten ist.[3)]
Die stetig wachsende Inanspruchnahme der Alpenregion für Freizeit und Erholung durch Naherholung und Fremdenverkehrsindustrie mit Folgeerscheinungen, sind eine neue in hohem Grade konsumierende Nutzung. Die neue Nutzung beginnt die ursprüngliche, landwirtschaftliche zu überlagern. Folge davon ist die wachsende Gefährdung des labilen ökologischen Gleichgewichts mit Zerstörung der traditionell angenommenen Erholungswerte der Landschaft. Das Überhandnehmen dieser rein konsumierenden Nutzung droht einem wachsenden Teil der Alpenregion (nicht nur der bayerischen) genau die Qualitäten zu nehmen, die heute die Nutzer, d.h. die Urlauber, von denen der größte Teil der alpinen Bevölkerung lebt - anziehen.[4)]
Um dieser schon sehr weit fortgeschrittenen Entwicklung zu begegnen, wurde die Verordnung "Erholungslandschaft Alpen", die einen Kompromiß zwischen Fremdenverkehrs-(= ökonomischen) Interessen und ökolo-

---

1) Vgl. KRIPPENDORF, J., Die Landschaftsfresser - Der Tourismus bedroht sich selbst, Bern 1975

2) Vgl. Europarat, Konferenz Lugano, a.a.O.

3) Vgl. PHILIPP, W., a.a.O., S. 116

4) Vgl. WICHMANN, H., Sozioökonomische Veränderungen und Konsequenzen, in: Die Zukunft der Alpenregion, München 1972
Darin liegt die Tendenz zur Selbstzerstörung der Fremdenverkehrswirtschaft.
Die OECD-Studie zeigt auf, daß die Attraktivität unzerstörter Landschaft mit an erster Stelle in der Werteskala der Touristen steht.
Vgl. KOHNEMANN, J., OECD-Projekt, a.a.O.; vgl. auch Europarat, Konferenz Lugano, a.a.O.

gischen Interessen darstellen soll, erlassen.
Als primäre Zielsetzung wurde fixiert, die Naturschönheiten und die Eigenart als Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiet sowie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu sichern.
Die Verordnung umfaßt Planung und Bau folgender Anlagen:

- Bergbahnen
- Skiabfahrten
- öffentliche Straßen sowie Privatstraßen mit Ausnahme der Bundesfernstraßen
- Flugplätze

Die Einteilung erfolgte in drei Zonen:

- In der Zone A sind Vorhaben landesplanerisch grundsätzlich unbedenklich, soweit sie nicht durch Eingriffe in den Naturhaushalt zu Bodenerosionen führen
- In der Zone B sind Vorhaben landesplanerisch nur zulässig, wenn sie im Einzelfall den Erfordernissen der Raumordnung nicht widersprechen
- In der Zone C sind Vorhaben landesplanerisch unzulässig. Dies gilt nicht für landeskulturelle Maßnahmen wie z.B. Almwege und Forststraßen.

Trotz des unleugbaren Fortschritts - Erkenntnis der Bedrohung und die Notwendigkeit der Lenkung - rief und ruft diese Verordnung noch immer Kritik hervor.
Die Feststellung "in der Zone A sind Vorhaben landesplanerisch unbedenklich" und die eventuell aus dieser Bezeichnung "Erschließungszone" resultierende Obererschließung, widerspricht der Tatsache, daß es eine Grenze der Belastbarkeit der Landschaft gibt, bei deren Überschreitung der Erholungswert eines Gebietes sinkt. Diese Grenze der Belastbarkeit wurde in manchen Zentren des Fremdenverkehrs bereits überschritten.[1)]

---

1) Vgl. HOFFMANN, H., SCHMID, A., Strukturentwicklung des Fremdenverkehrs in Bayern - Entwicklungsmöglichkeiten und Probleme der bayerischen Fremdenverkehrsgebiete, Deutsches wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr an der Universität München, 1973; vgl. KRIPPENDORF, J., a.a.O.; vgl. Europarat, Konferenzen Grindelwald und Lugano, a.a.O.

Eine Minderung des Erholungswertes dürfte kaum den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen.

"Die schon seit geraumer Zeit diskutierte und seit dem Jahre 1972 programmierte Differenzierung nach Erschließungs-, Puffer- und Ruhezonen folgte dem überkommenen Natur- und Landschaftschutzkonzept - der Unterscheidung also nach Frei- und Schutzräumen. Da sich jedoch die vorgesehenen Schutzzonen (Ruhezonen) im wesentlichen auf die ohnedies schwer zu besiedelnden alpinen Zonen konzentrieren und die ohnedies schon belasteten Täler als Erschließungszonen vorgesehen sind, lassen sich die Planungen zumindest nicht als echtes Korrektiv zu den vorherrschenden Entwicklungstendenzen begreifen. Die Ausweisung von Ruhezonen läuft Gefahr, im selben Maße zum bloßen Alibi der Preisgabe einer großartigen Kulturlandschaft zu werden, wie dies bisher schon häufig genug im Zusammenhang mit der Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten der Fall war ..."[1)]

Es ist festzustellen, daß diese Verordnung auf dem Wege über eine langfristige und schwierige Kompromißfindung (Anhörungsverfahren) zustande kam. Eine Analyse der Stellungnahmen zeigt, daß viele Gemeinden, die sich in ihren "Entwicklungschancen" beeinträchtigt sahen, letztendlich doch ihre Vorstellungen durchbringen konnten. Zumindest erhofften einige die nachträgliche Einstufung bestimmter Gebiete in die Zone B.

Ganz anderer Ansicht wie Mayer-Tasch ist die bayerische Staatsregierung: "Die Oberzeugung der Bayerischen Staatsregierung, von der sie sich beim Erlaß der Verordnung ... leiten ließ, daß nämlich diese einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung unserer Alpenlandschaft und damit zur Erholungsfunktion des Alpenraumes darstellt, hat sich schon in der bisher relativ kurzen Laufzeit bestätigt..."[2)]

Wie umkämpft die weitere Erschließung der bayerischen Alpen aber in Wirklichkeit immer noch ist, soll folgendes Fallbeispiel zeigen.

---

1) MAYER-TASCH, P.C., Gefährdung und Schutz der Kulturlandschaft aus planungsrechtlicher und planungspolitischer Sicht, München 1976, S.53/54

2) aus einer Rede des damaligen Staatsministers für Landesentwicklung und Umweltfragen, vor dem Landtagsausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen am 11. 6. 1975, Protokoll S. 40

7.1. Fallbeispiel "Geigelstein"

Der "Geigelstein" (im Chiemgau) ist einer der schönsten Blumenberge der bayerischen Alpen. Lediglich der Ostteil wurde vor Jahren in einem noch geringen Umfang durch eine Liftanlage erschlossen. Der Westteil ist noch völlig unberührt. Ursprünglich war dieser Teil ganz der Ruhezone C (Erschließungsverbot) zugeordnet. Auf Betreiben der Gemeinde Sachrang (am Fuße des Geigelsteins) wurde ein Teil davon aber der Zone B zugeordnet.

Mit Schreiben vom 24. 4. 1975 teilten die Gemeinden Schleching und Sachrang, der Regierung von Oberbayern mit, daß sie den Geigelstein von zwei Seiten mit einem Liftsystem erschließen wollten. Dies sollte zusammen mit der Geigelstein Bergbahn AG (damaliger Hauptaktionär ein Konsul aus Stuttgart, einer der Bürgermeister ist Bauunternehmer, der andere Baumaterialienhändler) geschehen.

Begründet wurde dieser Schritt mit der Notwendigkeit der "Existenzsicherung der Berglandwirtschaft und damit der Erhaltung der Kulturlandschaft durch gesteigertes Fremdenverkehrsaufkommen."[1)]

Es fällt auf, daß in letzter Zeit bei derartigen Erschließungsplänen mit der "Bergbauernhilfe" und der "Erhaltung der Kulturlandschaft" argumentiert wird, obwohl erwiesen ist, daß die Hauptgewinne von auswärtigen Kapitalgebern, allenfalls noch einheimischen Geschäftsleuten, gemacht werden.[2)]

Nach Bekanntwerden der Pläne wurde eine Bürgerinitiative gegen das Projekt gegründet.

Am 18. 6. 1974 leitete die Regierung von Oberbayern ein Raumordnungsverfahren ein.

Meine Analyse der zu diesem Raumordnungsverfahren eingegangenen Stel-

---

1) entnommen dem Schreiben v. 24. 4. 1975, S. 7

2) Das "Ministerkomitee des Europarates" sieht in seiner "Europäischen Deklaration über die Berggebiete" vom 27. 2. 1974 auf Grund durchgeführter Projektstudien zwar den Fremdenverkehr als Basis der wirtschaftlichen Entwicklung an, unterstreicht aber gleichfalls die Tatsache, daß bei Großprojekten eine Beteiligung der einheimischen Bevölkerung nicht gegeben oder nur stark eingeschränkt möglich ist.
Vgl. Europarat, Ministerkomitee, Resolution 74/7.

lungnahmen zeigte, daß sich die meisten und vor allem fachlich kompetenten Fachstellen negativ zu dem Projekt äußerten.

Das Projekt wurde von folgenden Behörden und Verbänden abgelehnt:[1)]

- Landratsamt Rosenheim: aus Gründen des Naturschutzes und aus Gründen der sehr fraglichen Rentabilität der geplanten Bergbahn (in den letzten Jahren mußten drei Unternehmen im gleichen Gebiet Konkurs anmelden).
- Die Gemeinde Aschau lehnt als Nachbargemeinde den Bau entschieden ab. Aus der Eingemeindung der Gemeinde Sachrang in die Gemeinde Aschau aufgrund der Rechtsverordnung der Regierung von Oberbayern zur Neugliederung der Gemeinden im Landkreis Rosenheim vom 12. 4. 1976 mit Wirkung ab 1. 5. 1978, ergibt sich deshalb eine besondere Situation, da die Gemeinde Aschau das Projekt (sicherlich auch aus Gründen der Konkurrenz zur eigenen schon bestehenden Bergbahn) strikt ablehnt.
  Die Regierung von Oberbayern scheint zu hoffen, daß sich das Problem eventuell durch eine Mehrheit des neuen Gemeinderates gegen das Projekt erledigen wird.
- Das Bayerische Landesamt für Wasserwirtschaft lehnt aus Gründen des Grundwasserschutzes das Projekt ab;

des weiteren

- das Bayerische Landesamt für Umweltschutz
- die Oberforstdirektion München
- der Bund Naturschutz Bayern
- der Deutsche Alpenverein
- die Bergwacht
- die Fachreferenten für Naturschutz
- die Bayer. Landesanstalt für Bodenkultur
- der Naturschutzbeirat beim Landratsamt Rosenheim
- das Alpeninstitut München

---

1) Ergebnisse des Anhörungsverfahrens aus einem Schreiben der Regierung von Oberbayern v. 30. 6. 1976 an die Geigelstein Bergbahn GmbH & Co, Schleching

Das Gutachten eines eigens in das Raumordnungsverfahren miteinbezogenen Lawinenfachmanns läßt erkennen, daß das Gebiet extrem lawinengefährdet ist. Die Bürgerinitiative "Rettet den Geigelstein" legte eine Resolution mit mehr als 5000 Unterschriften vor, in der die Ablehnung des Projekts gefordert wird.
Keine Bedenken hatten:

- das Landratsamt Traunstein
- der regionale Planungsverband Südostoberbayern
- das Amt für Landwirtschaft
- der Fremdenverkehrsverband Oberbayern

Politisch besonders interessant ist die Zustimmung des Planungsverbandes der Region Südostoberbayern[1] (der für dieses Gebiet zuständig ist), obwohl die Bezirksplanungsstelle bei der Regierung von Oberbayern das Projekt als landesplanerisch bedenklich zweimal abgelehnt hatte und dies auch dem Planungsverband empfohlen hatte.[2] Im Laufe der entscheidenden Sitzung erinnerte der Vorsitzende des Planungsausschusses an den Grundsatzbeschluß eben dieses Ausschusses (vom 5. 11. 1974), wonach Erschließungsmaßnahmen in der Zone B (Verordnung Erholungslandschaft Alpen) bis zum Vorliegen ausreichender regionalplanerischer Zielvorstellungen zurückgestellt werden sollten. Es sei denkbar, daß das Projekt aus der Sicht der Regionalplanung, Abschnitt Landschaftsrahmenplan, nicht befürwortet werde. Dies hätte auch dem Vorschlag der Bezirksplanungsstelle entsprochen.
Der Beschlußvorschlag lautete demnach, das Projekt bis zum Vorliegen ausreichender regionalplanerischer Zielvorstellungen zurückzustellen. Diese Bedenken wurden in der folgenden Debatte ignoriert, wobei sich die Interessenvertreter der Bergbahngesellschaft und der interessierten beiden Gemeinden (in Form einiger Landräte und Bürgermeister) mit ihren Argumenten für die Erschließung durchsetzen konnten. Daraufhin beschloß der Planungsausschuß einstimmig, dem Vorhaben zuzustimmen.[3]

---

1) in der Sitzung des Planungsausschusses v. 16. 2. 1977; vgl. Protokoll Tagesordnung Punkt Nr. 7

2) mit Stellungnahmen vom 13. 9. 1974 und 28. 1. 1977

3) lt. Protokoll Sitzung 16. 2. 1977

Er verstieß demnach eindeutig gegen seine eigenen Beschlüsse, gegen die regionalplanerischen, gemäß den Stellungnahmen der Bezirksplanungsstelle und gegen den Grundsatz des Landesentwicklungsprogramms, daß im Falle zu erwartender ökologischer Beeinträchtigungen, ökologischen Belangen der Vorrang vor ökonomischen Erfordernissen einzuräumen sei.
Interessant in diesem Zusammenhang ist auch, daß sich der Landtagsausschuß für Umweltfragen prinzipiell gegen das Projekt aussprach.[1)]

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hatte sich in Beantwortung einer Anfrage eines SPD-Abgeordneten für die Erschließung im Interesse des Fremdenverkehrs ausgesprochen[2)], wogegen die Vermutung dafür spricht, daß das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen dem Projekt negativ gegenübersteht.[3)]
Das Raumordnungsverfahren wurde bis jetzt noch nicht abgeschlossen und es ist immer noch zu befürchten, daß entgegen eindeutiger negativer Stellungnahmen, einer breiten Front von Projektgegnern und spezifischen Aussagen des Landesentwicklungsprogramms, die Projektbefürworter mit einem positiven Bescheid rechnen dürfen.[4)]

7.2. Problematik

Wenn Bürgermeister und Landräte die wissenschaftlich fundierten Warnungen der Umweltzerstörung nicht begreifen wollen und noch in den alten Kategorien des Wachstums denken und argumentieren, ist es höchste Zeit, daß die politischen Entscheidungsinstanzen endlich verantwortungsbewußt handeln.

---

1) Sitzung 5. 3. 1976

2) lt. Landtagsdrucksache 8/72 v. 15. 1. 1975

3) Es ist hier ein exemplarischer Interessenkonflikt zwischen den einzelnen Ressorts gegeben. Vgl. hierzu Kapitel C.I.2. und 3.

4) Ein - für diesen Fall - interessantes Beispiel von Interessenverflechtung ist in der Person des Regierungspräsidenten (Regierung von Oberbayern) gegeben, der auch Präsident des "Bayerischen Fremdenverkehrsverbandes" ist.

Es sind häufig Kommunalpolitiker die durch derartige Projekte von sich reden machen. Im Verein mit auswärtigen Geldgebern trachten sie danach, sich noch an dem Geschäft mit der Freizeit zu beteiligen.[1] Vorhaben dieser Art ähneln sich vor allem darin, daß sie heute gegen den Willen breiter Bevölkerungsschichten verfolgt werden und jegliche Integralsicht vermissen lassen. Treten dann Verluste ein, kommt unweigerlich der Ruf nach dem Staat bzw. dem Steuerzahler, der die verfehlten geschäftlichen Transaktionen sanieren soll (wie in Bayern von seiten der Bergbahnwirtschaft während der letzten Jahre mehrmals geschehen). Trotzdem versucht man seitens des politisch-administrativen Systems immer wieder Kompromisse herbeizuführen. Aus Rücksicht auf lokale Interessen (Wählerstimmen etc.) und eine häufig einflußreiche Lobby (mit Einfluß bis in die höchsten Ebenen), versäumt man es, verbale Lippenbekenntnisse und Programmformulierungen in die Praxis umzusetzen.

8. Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren[2] - das als Instrument der Raumplanung auch für den Naturschutz und die Landschaftspflege von großer Bedeutung ist - hat den Zweck:

- vorzuschlagen, wie Vorhaben öffentlicher und sonstiger Planungsträger unter Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt werden können
- festzustellen, ob Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen.

Im einzelnen bezweckt das Verfahren, Fehlplanungen zu vermeiden, Eingriffe in schützenswerte Bereiche abzuwenden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken und zu einer optimalen Entwicklung des Raumes beizutragen. Raumbedeutsam sind Planungen und sonstige Maßnahmen, durch

---

1) Die Struktur des kommunalen Einnahmesystems das zu einseitig auf die Gewerbesteuer ausgerichtet ist, fördert noch diese Tendenzen. Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O.

2) Vgl. Bekanntmachung des BAYER. STAATSMINISTERIUMS FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN v. 30.10.1975, Durchführung von Raumordnungsverfahren, LUMBl Nr. 1/2

die Grund und Boden in Anspruch genommen werden (§ 3 Abs. 1 Bundesraumordnungsgesetz). Gegenstand eines Raumordnungsverfahrens können nur Vorhaben von überörtlicher Bedeutung sein, d.h. sie müssen ihrer Rauminanspruchnahme oder Wirkung nach über das Gemeindegebiet ihres Standortes hinausreichen (z.B. Nationalparke, Naturschutzgebiete, Straßen, Oberlandleitungen usw.). Im Raumordnungsverfahren werden alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen Planungsträger beteiligt. Daneben beteiligt die zuständige Landesplanungsbehörde (die Bezirksregierungen) nach ihrem Ermessen auch sonstige betroffene Planungsträger. Das Raumordnungsverfahren kann von Amts wegen oder auf Antrag eines Planungsträgers eingeleitet werden. Der Planungsträger hat der zuständigen Landesplanungsbehörde die notwendigen Verfahrensunterlagen einzureichen. Die Landesplanungsbehörde ermittelt die Beteiligten und leitet diesen eine Beschreibung des geplanten Vorhabens zu. Innerhalb einer bestimmten Frist sollen diese schriftlich Stellungnahme zu dem geplanten Vorhaben beziehen. Die zuständige Landesplanungsbehörde schließt das Verfahren mit der landesplanerischen Beurteilung ab.

Das Raumordnungsverfahren ist prinzipiell als wichtiges und auch geeignet scheinendes Instrument zu beurteilen, konkurrierende Ansprüche an den Raum aufeinander abzustimmen. Das Problem dabei ist, daß subjektive Auffassungen der für die abschließende landesplanerische Beurteilung zuständigen Stellen,nicht ausgeschlossen werden können. Genauso wenig besteht in der Praxis die Gewähr, daß der Einfluß von Interessengruppen ausgeschaltet werden kann. Auch können, wie anhand eines Fallbeispiels (III.3. Kendlmühlfilz) gezeigt werden wird, im inner-administrativen Raum gefallene Vorentscheidungen oft nicht mehr korrigiert werden. Das Raumordnungsverfahren kann dann eine Art Alibifunktion erhalten, um bereits gefallene Entscheidungen nachträglich zu sanktionieren.[1)]

---

1) Meine Analyse einiger für den Naturschutz und die Landschaftspflege wichtiger Raumordnungsverfahren hat ergeben, daß auch konkurrierende Ansprüche im inter-ministeriellen Raum (z.B. Wirtschaftskontra Umweltministerium) sich sehr erschwerend und verzögernd auf die Entscheidungsfindung auswirken können. Dies trifft mit Sicherheit u.a. auch für das vorher beschriebene Fallbeispiel zu, das sich nunmehr schon annähernd fünf Jahre hinzieht.

Die große Zahl der jährlich durchzuführenden Raumordnungsverfahren dürfte ein zusätzlicher, nicht unterzubewertender Erschwerungsgrund sein.[1)]

9. Das bayerische Waldgesetz

Neben der Erhaltung der Wälder als Rohstofflieferant, wird zunehmend die soziale Funktion des Waldes wichtiger.
Art. 5 des bayerischen Waldgesetzes vom 24. 9. 1974[2)] bestimmt: "Der Wald hat Schutz, Nutz- und Erholungsfunktionen. Er ist deshalb nach Fläche, räumlicher Verteilung, Zusammensetzung und Struktur so zu erhalten, zu mehren und zu gestalten, daß er seine jeweiligen Funktionen bestmöglich und nachhaltig erfüllen kann."
In diesem Sinne werden nach Art. 6 BayWaldG von den Forstbehörden Waldfunktionspläne als forstliche Rahmenpläne aufgestellt.
Ein erklärtes Ziel dabei ist, die aus landeskulturellen und sozialen Gründen, besonders wertvollen Waldflächen festzustellen und damit vor flächenbeanspruchenden Maßnahmen zu schützen.
Folgende Funktionen des Waldes werden bei der Waldfunktionsplanung erfaßt:

- Nutzfunktion: Rohstoffunktion
- Schutzfunktion: Wasserschutz, Lärmschutz, Immissionsschutz etc.
- Erholungsfunktion
- Sonderfunktion: Wald mit besonderen Aufgaben für Lehre und Forschung. In diesem Zusammenhang wurden über ganz Bayern verteilt sog. "Naturwaldreservate" eingerichtet, in denen noch erhaltene natürliche Waldbestände erhalten werden sollen. Diese Flächen sind von der Bewirtschaftung ausgenommen.

Generell ist zu sagen, daß sich in den staatlichen Forstbehörden allmählich ein neues Denken, das sich in einer neuen "Forstpolitik" ma-

---

1) So wurden im Jahre 1972 rd. 1030 förmliche Raumordnungsverfahren durchgeführt und rund 150 weitere Verfahren begonnen.

2) GVBl S. 551

nifestiert und ökologische Belange weit mehr als noch vor einigen Jahrzehnten berücksichtigt. Ein Beweis dafür ist eben die Erkenntnis, daß Waldpolitik auch Gesellschaftspolitik ist und die Erstellung von Waldfunktionsplänen als Folge. Handelte man noch vor ca. 20 Jahren aus reinem betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsdenken (Umwandlung ökologisch stabiler Mischwälder in rentablere schnellwüchsige aber auch krankheitsanfälligere "Holzplantagen" aus reiner Fichte), so läßt sich heute doch in weiten Bereichen eine pfleglichere Waldbehandlung erkennen, die eben auch den immer wichtiger werdenden sozialen Funktionen des Waldes gerecht wird. Dieses veränderte Bewußtsein läßt sich auch an Lehrplänen der forstwissenschaftlichen Fachbereiche der Universitäten ablesen, in denen Naturschutz und Landschaftspflege schon zu den festen Bestandteilen gehören. Anders sieht es in großen Teilen des Privatwaldes aus, der den größten Teil der Waldfläche Bayerns bedeckt.[1)]

Das bayerische Waldgesetz (ebenso wie das Bundeswaldgesetz) macht zwar Rodungen genehmigungspflichtig, kann aber z.B. Umwandlungen von ökologisch stabilen und aus landschaftsästhetischen Gesichtspunkten wichtigen Laubmischwäldern in reine Fichtenforsten - wie in den letzten Jahren vermehrt zu beobachten - nicht verhindern. Diese Entwicklung, die auch vor Naturschutzgebieten nicht Halt macht, wird von Ökologen und Naturschützern sehr bedauert. Man versucht von seiten des Staates über finanzielle Beihilfen und Anreize die Privatwaldbesitzer zur Erhaltung bzw. Anpflanzung von Laubbaumbeständen zu bewegen.

---

1) Von der Gesamtwaldfläche Bayerns von insgesamt 2.460.481 ha sind 32,6 % Staatswald, 52,2 % Privatwald, 13,8 % Körperschaftswald, 1,4 % Bundeswald; entnommen aus: Der Wald in Bayern, Bayer. Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München 1975, S. 72

10. Das bayerische Landwirtschaftsgesetz

Das Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft vom 8. 8. 1974[1] beinhaltet den für den Naturschutz und besonders die Landschaftspflege wichtigen Abschnitt "Erhaltung der Kulturlandschaft" (IV. Abschnitt des Landwirtschaftsgesetzes) und hat damit die Aufgabe der Erhaltung der Kulturlandschaft als Aufgabe des Staates gesetzlich festgelegt.[2]

Zur Verwirklichung dieser Aufgabe sollen Zielsetzungen wie die Erhaltung auch kleiner bäuerlicher Betriebe beitragen (Nebenerwerbslandwirte). Zu diesem Zweck sieht das Gesetz auch besondere Hilfen in Form von leistungsbezogenen finanziellen Zuwendungen vor. Dies trifft vor allem für Bergbauernbetriebe zu, die ohne massive Subventionen großteils nicht mehr existenzfähig sind. Jahr für Jahr scheiden im bayerischen Alpenraum rund 165 Bergbauernbetriebe aus der Bewirtschaftung aus. Bis 1990 rechnet man mit einer weiteren Betriebsaufgabe von 25 - 30 % der heute noch vorhandenen bergbäuerlichen Betriebe.[3]

Da - besonders im Alpen- und Voralpenraum - der traditionelle Erholungswert der Landschaft teilweise direkt mit der Landbewirtschaftung zusammenhängt (Freiflächen, Almen etc.), wird man nicht umhin können, den Bergbauern aus Mitteln der Allgemeinheit (die ja als Nutzer dieser Landschaft fungiert), finanzielle Unterstützung zu gewähren. Sie sollte so niedrig wie möglich gehalten und nur in Form eines Leistungsentgelts gezahlt werden.

Von seiten des Landwirtschaftsministeriums versucht man weiterhin, den Fremdenverkehr als zusätzliche Einnahmequelle für die Bauernbetriebe zu erschließen. Zu diesem Zwecke wurde das Programm "Ferien

---

1) GVBl S. 737

2) Definition "Kulturlandschaft" vgl. Kapitel A.II.2., S.
zur Gesamtproblematik "Kulturlandschaft" vgl. auch MAYER-TASCH, P.C. (Hrsg.), Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976
GÖRGMEIER, D., Agrarpolitik im Rahmen der Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft, München 1974
Beide behandeln das Thema aus planungspolitischer Sicht.

3) RUPPERT, K. u.a., Das Bergbauerngebiet der deutschen Alpen, München 1971, S. 33

auf dem Bauernhof" initiiert und werden den Bauern in diesem Zusammenhang Darlehen und Kredite zur Verfügung gestellt.
Wie die Erfahrung allein der letzten Jahre gezeigt hat, läßt sich, trotz aller gutgemeinten Programme und Gesetze, die fortschreitende Aufgabe gerade kleiner und mittlerer Betriebe nur verzögern aber nicht verhindern. Es ist ein Faktum, daß Nebenerwerbsbauern früher oder später zwangsläufig die Bewirtschaftung ihres Hofes doch aufgeben, sei es aus Gründen der Doppelbelastung, der Nichtbereitschaft der Erben, die Bewirtschaftung weiterzuführen oder wie es immer häufiger der Fall ist, weil ihnen im Rahmen des allgemeinen Trends zum Erwerb von Bauernhöfen als Zweitwohnsitze, für ihre Hofstellen hohe Preise geboten werden oder sich der Grundbesitz mit enormen Gewinnen als Bauland verkaufen läßt.
Diese Entwicklung ist aus Gründen des Landschaftsschutzes sehr bedauerlich, weil damit entweder der Trend zum landwirtschaftlichen Großbetrieb, der "Agrarfabrik" gefördert wird, die riesige konturlose Flächen benötigt, auf denen Hecken, Bäume und dergleichen nur stören, oder weil eine weitere Zersiedelung der Landschaft eingeleitet wird.
Im Zuge der Agrarleitplanung (vergleichbar der Waldfunktionsplanung für die Forsten) des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, soll auch die künftige Verwendung brachfallender, aus der Bewirtschaftung ausscheidender, Flächen, festgelegt werden. Es wird sich nicht umgehen lassen, zukünftig Flächen, die aus Gründen der Landschaftsästhetik "offengehalten" (von Bewuchs) werden sollen, (Bachtäler usw.) staatlicherseits pflegen zu lassen.

III. VERDEUTLICHUNG DER DARGESTELLTEN RESTRIKTIONEN ANHAND VON DREI AUSFÜHRLICHEN FALLBEISPIELEN

Im letzten Teil der Arbeit werde ich versuchen, die bis jetzt dargestellten Restriktionen in Naturschutz und Landschaftspflege, anhand dreier ausführlicherer Fallbeispiele nochmals zu verdeutlichen.

Jedes dieser Fallbeispiele ist in seiner Art symptomatisch für den Zielkonflikt Ökologie - Ökonomie - der ja das zentrale Thema im natur- und landschaftsschutzpolitischen Bereich darstellt - bzw. die im Entscheidungsprozeß des politisch-administrativen Systems auftretenden Restriktionen, seien sie externer Art oder liegen sie im politisch-administrativen System selbst und in seiner politischen Interaktion mit wirtschaftlich-gesellschaftlichen Gruppen.

1. Fallbeispiel "Ilztal"

1.1. Sachlage:

Die Ilz - einer der letzten unverbauten Wildflüsse Bayerns von einzigartiger landschaftlicher Schönheit - soll zur Gewinnung von elektrischer Energie ausgebaut werden (das Ilztal liegt im Bayerischen Wald nördlich der Stadt Passau). Antragsteller ist ein Industrieller, der schon einige Projekte dieser Art betreibt.
Die Ilz soll aufgestaut und ein Laufkraftwerk, eine 9,5 m hohe Staumauer, sowie ein Stausee errichtet werden. Die Verwirklichung dieses Vorhabens würde diese noch weitgehend unberührte Flußlandschaft schwer schädigen.
Auf Antrag des Betreibers eröffnete die Bezirksregierung von Niederbayern am 30. 3. 1978 das Raumordnungsverfahren. Gleichzeitig legte die Bezirksregierung detaillierte Pläne für ein Landschaftsschutzgebiet "Ilztal" und ein Naturschutzgebiet (das einen kleineren Ausschnitt von besonderer Schutzwürdigkeit umfassen würde) vor. Im Zuge des Raumordnungsverfahrens wurden 39 Behörden und Fachverbände befragt.

Bei der Beurteilung des Projekts gibt es zwei miteinander konkurrierende Aspekte:
aus regionalplanerischer Sicht ist zunächst die Sicherstellung der Energieversorgung von wesentlicher Bedeutung. Aus naturschützerischer Schau ist das Projekt, das zu einer grundlegenden Veränderung des Flußcharakters führen würde, abzulehnen.
Zum Zielkonflikt zwischen energiepolitischen und privatwirtschaftlichen Interessen einerseits und der Erhaltung der letzten naturnahen Gebirgsflüsse, sind im Landesentwicklungsprogramm Bayern u.a. folgende Aussagen getroffen:

- Die oberirdischen Gewässer sind als wesentliche Landschaftsfaktoren möglichst naturnah zu erhalten. Die letzten naturnahen Flußlandschaften Bayerns dürfen nicht beeinträchtigt werden (also eigentlich eine ziemlich klare Aussage: "dürfen nicht" anstelle des häufigen "sollen nicht").
  Naturnahe Gewässer sollten grundsätzlich in ihrem ursprünglichen Zustand belassen werden (Teil B I 2.2.2. Landesentwicklungsprogramm).
- Flußkraftwerke sollen nur noch in Verbindung mit wasserwirtschaftlichen Aufgaben oder beim Ausbau von Wasserstraßen errichtet werden (Teil B XI 6.3.1. Landesentwicklungsprogramm)

Wasser wirtschaftliche Gründe oder erforderliche Ausbaumaßnahmen (im Interesse des Allgemeinwohls) unter wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten, liegen jedoch bei diesem Projekt nicht vor. Diese Auffassung teilt auch die Bezirksplanungsstelle bei der Regierung von Niederbayern, die das Projekt entschieden ablehnte.[1)]
Die Mehrzahl der stellungnehmenden Fachstellen und Verbände lehnte das Projekt ab und stimmte für das gleichzeitig zur Debatte stehende Landschaftsschutzgebiet. Gegen das Kraftwerk sprachen sich u.a. auch Stadt und Landkreis Passau aus.

---

1) Laut Schreiben der Regierung von Niederbayern an den regionalen Planungsverband der Region Donau - Wald vom 16. 6. 1978

Der Planungsausschuß des Planungsverbandes "Donau - Wald" sprach sich mit 13 zu 9 Stimmen ebenfalls gegen das Vorhaben aus. Auffallend war dabei die dezidierte Interessenvertretung für den Kraftwerksbau seitens einiger Ausschußmitglieder (Landräte und Bürgermeister).[1)]
Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen reihte sich in die Liste der Projektgegner ein.[2)]
Es hatte sich eine Bürgerinitiative gegen das Vorhaben gebildet, die 37.000 Unterschriften sammelte.
Das Vorhaben wurde schließlich von der Regierung von Niederbayern auch abgelehnt.

1.2. Problematik

Man könnte versucht sein, die Ablehnung dieses Projekts als einen großen Erfolg des Naturschutzes und seiner Instrumente zu betrachten. Analysiert man jedoch die Prozesse, wie die letztendlich negative Projektbeurteilung zustande kam - trotz eindeutiger Rechtslage und auf der Basis einer breiten Mehrheit (es wurden allein 37.000 Unterschriften gegen das Projekt gesammelt) - dann scheint sich auch an diesem Fallbeispiel die Annahme einer a priori gegebenen Dominanz ökonomischer Interessen und Sachzwänge, in ihrer Verflechtung mit Institutionen des politisch-administrativen Systems, (vor allem auf der kommunalen und der Landkreisebene) zu bestätigen.[3)]
Bemerkenswert sind auch die ressortimmanenten Zielkonflikte zwischen Wirtschaftsministerium und Umweltministerium mit ihren über das politische Subsystem erfolgten Verflechtungen mit gesellschaftlichen Gruppen.[4)] Es ist anzunehmen, daß ohne die breite und massive Unter-

---

1) lt. Protokoll der Sitzung v. 10. 8. 1978

2) wogegen das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr dem Projekt positiv gegenüberstand.

3) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O. und Kapitel C.I.2. und 3.

4) Vgl. ebenda und MAYNTZ, R., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, a.a.O., S. 144 ff.

stützung durch die öffentlichkeit und die Massenmedien und dem damit verbundenen "Legitimationsdruck" auf die politisch Verantwortlichen, das Projekt positiv beschieden worden wäre.
Die wiederholten Bemühungen eines Privatunternehmers, zwei kleine Wasserkraftwerke mit Stausee und Ausleitstrecke für eine Energiegewinnung von volkswirtschaftlich unerheblichen zwei Megawatt, politisch durchzusetzen, sind ein Musterbeispiel für geschickte und hartnäckige Lobbyarbeit. Zum Modellfall von überregionaler Bedeutung aber wurde diese Auseinandersetzung zwischen Naturschutz und wirtschaftlichen Privatinteressen sowohl wegen der außerordentlichen Schönheit dieses Flußtales als auch wegen der interessanten Koalitionsbildungen.
Es fand sich nicht nur eine ungewöhnliche Naturschutzallianz in den Medien, sondern es bildeten sich auch Fronten quer durch Gesellschaftsgruppen und Parteien - pro oder kontra Kraftwerk.
Sowohl CSU- als auch SPD-Politiker traten ohne Rücksicht auf die Interessen der Allgemeinheit (unberührtes Erholungsgebiet) und die eindeutige Rechtslage, für die Rechte des Unternehmertums ein, bzw. schienen Angst vor der - in dieser Gegend - unpopulären Parteinahme für den Naturschutz und dem Vorwurf der Unternehmerfeindlichkeit zu haben.
Die "Ideologie" des stellvertretenden Landrats von Freyung/Grafenau, der "höhere Ziele" gefährdet sieht, sieht so aus: "Es geht um den Schutz des Privateigentums und um die Freiheit des Unternehmertums."[1)]
Dieser stellvertretende Landrat hatte zusammen mit einem Vertreter des Siedlerbundes und einem Vertreter der Landwirtschaft im "Naturschutzbeirat" des Landkreises, gegen die Natur- und Landschaftsschutzpläne der Regierung, eine 3:2 Mehrheit erreicht.[2)]
Es entstand die Situation, daß die lokale Passauer Presse, die Stadt Passau, das Landratsamt Passau, der Kreistag Passau, Mandatsträger aller Parteien im Landkreis Passau sowie 37.000 Bürger für den Naturschutz im Ilztal kämpften, während eine starke Gruppe von ört-

---

1) Vgl. Artikel Südd. Zeitung, a.a.O.

2) Ein seltsamer "Naturschutzbeirat", wie auch Umweltminister DICK befand!

lichen Politikern, ebenfalls quer durch die Parteien, für die Erhaltung des Privateigentums (sie erklären die "Unterschutzstellung" eines Gebietes zur Enteignung) und für freies Unternehmertum eintrat.

Politiker des betroffenen Landkreises Freyung/Grafenau verfochten die Kraftwerksidee besonders dezidiert.[1)]
"Hier geht es nicht nur um einen Prüfstein für die Umweltpolitik", so ein Mitglied der Bürgeraktion, "hier geht es sogar um die Glaubwürdigkeit der Demokratie. Wir möchten einmal sehen, ob man auch gegen die Privatinteressen eines Mannes mit viel Geld und erstklassigen politischen Beziehungen, auf legalem demokratischem Wege, noch die Interessen der Allgemeinheit durchsetzen kann..."[2)]
Die Hartnäckigkeit mit der dieser Unternehmer sein Vorhaben über viele Jahre und mit wechselnden Plänen betrieb, legt die Vermutung nahe, daß Rückkoppelungen mit wichtigen Instanzen des politisch-administrativen und des politischen Subsystems bestanden und bestätigt die These von MAYNTZ/SCHARPF, daß "latente oder manifeste Konflikte zwischen Interessen der sozio-ökonomischen Umwelt" sich auch innerhalb der Verwaltungsorganisation abbilden.[3)]
Die systeminternen Konfliktfronten dieses Fallbeispiels stellten sich evident auch an der gegensätzlichen Haltung von Wirtschafts- und Umweltministerium dar und es ist anzunehmen, daß die Entscheidung vor allem auf dieser Leitungsebene gefallen ist (formal liegt sie bei der Mittelinstanz der Bezirksregierung, die das Raumordnungsverfahren durchführte). Ohne die aktive Mitarbeit des Umweltministers und seine Rückkoppelung zum politischen Subsystem mit dem "Durchsetzungspotential" von 37.000 Unterschriften (= Wählerstimmen), sowie der entspre-

---

1) Die Gründe hierfür können nur im ökonomischen Bereich liegen. Damit bestätigt sich auch an diesem Beispiel die Annahme der relativen Unfähigkeit kommunaler Instanzen (vor allem bei Kommunen dieser Größenordnung) zu eindeutiger Umweltpolitik u.a. bedingt durch das einseitige kommunale Einnahmensystem und m.E. auch durch den Mangel, in langfristigen, komplexen Zusammenhängen zu denken. Vgl. Kapitel C.I.2. und 3.

2) Zitiert nach: "Aus dem Wildbach Reibach machen", in: o.V., Süddeutsche Zeitung v. 16. 7. 1978, S. 9

3) Vgl. MAYNTZ, SCHARPF, Planungsorganisation, a.a.O., S. 206

chenden "Öffentlichkeit" in den Massenmedien, wäre eine Durchsetzung, gegen ökonomische Interessenlagen,wohl nicht möglich gewesen.
"Ihm allein (dem Minister) eröffnet seine doppelte Zugehörigkeit zum administrativen wie zum politischen Subsystem weitere Möglichkeiten, gravierende Konflikte durch besondere Absprachen, Koalitionsbildung oder Mobilisierung der Öffentlichkeit für "seine" Politik zu regeln."[1)]

Dieser Fall beweist exemplarisch die Notwendigkeit der Schaffung und Mobilisierung von Öffentlichkeit als "Gegenmacht". Effiziente Naturschutzpolitik scheint ohne diese "Öffentlichkeit" überhaupt nicht durchführbar zu sein, da mit Begünstigungen im politischen Prozeß a priori nicht gerechnet werden kann.[2)]
"Öffentlichkeit" scheint gerade zu einer Instanz sozialer Kontrolle staatlichen umweltrelevanten Handelns geworden zu sein.
Nach MAYNTZ[3)] ist die Haltung der Öffentlichkeit (Bürger, Verbände, Massenmedien, politische Parteien) zu Problemen des Umweltschutzes, für den Vollzug der Rechtsnormen, in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen wird die politische Priorität, die der Umweltschutz im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgaben einnimmt, vom Grad des

---

1) MAYNTZ, SCHARPF, Planungsorganisation, a.a.O., S. 144; zitiert nach FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 106; vgl. zur Problematik auch: MAYNTZ, R., u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, a.a.O. und JÄGER, W., MÖHLEISEN, H.O. (Hrsg.), Umweltschutz als politischer Prozeß, a.a.O.

2) Nach MAYNTZ liegt das Interesse der Politik - im Sinne der Systemtheorie - vor allem auf der Aufrechterhaltung des politischen Systems und auf der Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerungsmehrheit oder einer in Wahlen zu Buche schlagenden Minderheit. Da vom Umweltschutz - vor allem Naturschutz - weder die Funktionsfähigkeit, die innere oder äußere Sicherheit des politischen Systems, noch die Bedürfnisbefriedigung größerer Bevölkerungsgruppen (im Sinne internalisierter "Wohlstandswerte"vgl. Kapitel B.I.2.2.) abhängt, ist a priori mit keinen besonderen Begünstigungen von Umweltschutzbelangen im politischen Prozeß zu rechnen. Die Befragung von Behörden ergab übereinstimmend, daß das "Umweltbewußtsein" der Öffentlichkeit einen entscheidenden Faktor für einen wirksamen Gesetzesvollzug darstelle.
Vgl. MAYNTZ, R., a.a.O., S. 302 ff.
Zur Systemfunktionalität vgl. LUHMANN, N., Wirtschaft als soziales System, a.a.O., S. 226 ff. und ders., Politische Planung, Opladen 1971

3) MAYNTZ, R. u.a., a.a.O., S. 301 ff.

Interesses und der Unterstützung beeinflußt, den die Belange des Umweltschutzes (im vorliegenden Fall des Naturschutzes) in der Öffentlichkeit finden. Zum anderen beeinflußt die Haltung der Öffentlichkeit das Durchsetzungsvermögen der Behörden gegenüber Widerständen, sei es der sozio-ökonomischen Gruppen, sei es innerhalb des politisch-administrativen Systems, "Im Einzelfall kann der Ausgang konkreter Verfahren vom Druck der Öffentlichkeit, insbesondere von Bürgerinitiativen und Massenmedien, abhängen."[1)]
Es ist für den Bürger schwer begreiflich, warum sich mit einem derartigen Projekt jahrelang sämtliche Instanzen des politisch-administrativen Systems bis zur Landesregierung, mit hohem Zeit- und Kostenaufwand beschäftigten.
Der Regierung von Niederbayern ist vorzuwerfen, daß sie es versäumt hat, schon vor Jahren, spätestens nach dem Scheitern eines ersten vom Antragsteller eingebrachten Antrags, das Ilztal unter Schutz zu stellen. Man wartete damit so lange bis einerseits der Unternehmer seinen neuen Antrag vorbereitet hatte und andererseits die Animositäten der Kommunalpolitiker gegen den Naturschutz - aufgrund einiger vorhergegangener Streitkeitkeiten um andere Projekte - noch angewachsen waren.[2)]
Die Kraftwerksbefürworter operierten mit Argumenten wie Schaffung einer "neuen Erholungslandschaft" durch den Stausee und die dadurch bedingte Förderung des Fremdenverkehrs.
Nachstehend einige der "Argumente" des Unternehmers zur Schaffung dieser neuen "Erholungslandschaft":
"Sicherung in diesem Sinne ist keine Preisgabe von Naturschönheit, sondern eine Sozialverpflichtung im Sinne einer Sorge um die Volksgesundheit. Die Bevölkerung hat das Bedürfnis, die Natur zu erleben: Diese Natur soll jedoch nicht wild, sondern unverfälscht aber er-

---

1) MAYNTZ, R., a.a.O., S. 302

2) Ob es sich hierbei um reine Nachlässigkeit handelte oder ob die Verzögerung auf Interessenbeeinflussung zurückzuführen ist, läßt sich auf Grund der Materiallage nicht nachvollziehen.

schlossen sein..."[1)]
Weiter heißt es: "Bedauerlicherweise urteilen jedoch in den Ausschüssen und Gremien vielfach auch heute noch Naturfreunde, Liebhaber und ehrenamtliche Mitstreiter, ohne jedoch von der wissenschaftlich-analytischen oder von der künstlerisch-ästhetischen Ausbildung her kompetent zu sein.."
Man geht anschließend sogar so weit, Bezüge zum Drogenkonsum herzustellen. Ausgehend von der "Wirklichkeit eines Stadtkindes die zumeist traurig, wenn nicht zu sagen trostlos ist", da die lebendige Auseinandersetzung mit der Natur fehlt, "... das heutige Kind wächst in einer unkindlichen, konstruierten und künstlichen Umwelt auf...", wird das Auto zitiert, mit dem die Kinder heute aufwachsen und das eine totale Veränderung des Raum- und Zeitgefühls mit sich bringt und damit ein neues Gefühl von "Weite, Entfernung, Geschwindigkeit", und schließlich die Droge: "... in diesem Punkt setzt die Verlockung unserer Jugend mit Rauschgift an. Die neuzeitliche Verkehrssituation mit der Anbetung der Geschwindigkeit und Weite wird von der Jugend nicht verarbeitet, dies führt zu Rauschbedürfnissen.."
Hier nun erfolgt die Verbindung zum Kraftwerksprojekt (Stausee und Ausleitungsstrecke): "Im seichten, plätschernden Wasser mit verminderter Fließgeschwindigkeit, mit Steinen, Sand, Felsbrocken,... Fischen, Fröschen, Pflanzen, mit Baum, Strauch und Kraut an den bewegten Ufern, könnte man ein räumlich ausgedehntes und verzweigtes Kinderparadies in aller Ursprünglichkeit, Natürlichkeit und Gefahrlosigkeit gestalten..., hier könnte eine ökologische Naturbezogenheit und das integrierte Zusammenwirken von Landschaft, Pflanzenwuchs, Klima und Jahreszeit für ein kindgemäßes Ferien- und Freizeiterlebnis geschaffen werden..., hier wäre dann auch ein breites Betätigungsfeld für Künstler und Wissenschaftler um aus den Beobachtungen, Experimenten und Verhaltensweisen der hier spielenden Kinder zu neuen, wissenschaftlichen Erkenntnissen für den Bau einer sinnvollen und menschengerechten Umwelt zu kommen..."[2)]

---

1) Entnommen aus dem dem Antrag des Unternehmers beigegebenen "Landschaftsplan", gerichtet an die Regierung von Niederbayern.

2) Auszüge aus dem "Landschaftsplan", a.a.O.

Diese Auszüge können exemplarisch belegen, mit welchen Argumenten derartige Projekte betrieben werden. Interessant ist vor allem die - auch in anderen Fällen zu beobachtende - Heranziehung des "Erholungsaspektes" und damit die Tendenz, sich neu entstandene Bewußtseinslagen ("Lebensqualität", "Allgemeinwohlsorge"), die wiederum ein wesentliches Ergebnis der Umweltdiskussion sind, für ökonomische Interessen mittelbar nutzbar zu machen.[1)]

2. Fallbeispiel "Salzach - Kraftwerkskette"

Das zweite Fallbeispiel soll Restriktionen durch eine Verflechtung der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems mit privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsunternehmen aufzeigen (in diesem Falle einem halbstaatlichen Unternehmen der Energiewirtschaft). Desgleichen kann es ähnlich dem vorhergehenden Fall, als Beispiel für einen systeminternen Ressortkonflikt (Wirtschafts- und Umweltministerium) stehen.

2.1. Sachlage

Die Salzach stellt den letzten noch unverbauten alpinen Fluß Deutschlands dar. Sie liegt in Südostoberbayern an der deutsch-österreichischen Grenze. Pläne über den Ausbau der unteren Salzach wurden bereits in den Jahren 1936/38 sowie 1952 und 1964/65 ausgearbeitet. Die Ölkrise und die Erhöhung der Ölpreise, die auch zu einer erheblichen Verteuerung der elektrischen Energie führten, haben die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit neuer Wasserkraftanlagen in den Blickpunkt

---

1) Damit läßt sich das im Bereich des "technischen Umweltschutzes" zu beobachtende Phänomen, daß privatwirtschaftliches Gewinnstreben für die Lösung von Umweltproblemen propagiert wird (die Entsorgungsindustrien gelten heute als die neuen Wachstumsbranchen), auch - wenn auch bedingt - auf den Naturschutz anwenden.
Vgl. zur Gesamtproblematik: KADE, G., Ökonomische und gesellschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, in: Glagow, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, a.a.O., S. 137 f.

gerückt. Deshalb hatte die ÖBK (Österreichisch-bayerische Kraftwerke AG) einen neuen Ausbauplan für die untere Salzach mit vier Staustufen zwischen der Einmündung der Saalach und dem Inn vorgelegt. Nur ein Kraftwerk sollte auf deutschem Boden errichtet werden, während die anderen 3 Kraftwerke auf österreichischem Boden errichtet worden wären. Auf deutscher und österreichischer Seite gingen etwa jeweils 500 ha Land durch die Stauungen an der Salzach verloren (vor allem ökologisch sehr wertvolle Auwaldungen). Als Bauträger und auch als Betriebsgesellschaft,wird die ÖBK benannt, die sich je zur Hälfte in deutschem und österreichischem Staatsbesitz befindet (50 % Bundesrepublik Österreich, 25 % Bundesrepublik Deutschland und 25 % Freistaat Bayern).[1)]

Bezüglich des Ausbaus der unteren Salzach finden sich im Landesentwicklungsprogramm folgende Aussagen:

- Die Maßnahmen zur künftigen Gestaltung der Energieversorgung Bayerns sind auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms in einem Energieprogramm darzustellen (Teil B, Landesentwicklungsprogramm, S. 285 f.)
- Die rasch steigende Stromnachfrage kann auf gar keinen Fall durch den Ausbau der noch verbleibenden Wasserkraftreserven... gedeckt werden... (LEP Teil B, S. 278).
- In Bayern ist der Ausbau der Wasserkräfte im wesentlichen abgeschlossen... (LEP Teil B, S. 312)
- Der künftige Bau von Wasserkraftwerken soll in erster Linie durch den Wasserstraßenbau, durch wasserwirtschaftliche und landeskulturelle Gründe bestimmt werden... (LEP Teil B, S. 277).
- Als Naturschutzgebiete bzw. Naturdenkmäler sollen insbesondere geschützt werden: ... naturnahe Flußauen mit Auwäldern und Altwässern an ... der Salzach.. Als Landschaftsschutzgebiete sollen insbesondere ausgewiesen werden: ... siedlungsfreie Bereiche der Flußtäler... der Salzach (LEP Teil C, S. 685)

---

1) Angaben entnommen einem Schreiben der Regierung von Oberbayern an den regionalen Planungsverband Südostoberbayern vom 21. 4. 1975.

Abwägung der verschiedenen ökologischen und ökonomischen Faktoren:

Nach Angaben der ÖBK würde die Kraftwerkskette an der unteren Salzach für Bayern einen Anteil an der gesamten Energieerzeugung in Bayern (1970) von 0,8 % bei der Leistung und von 1,2 % bei der Menge liefern. An der Energieerzeugung durch Wasserkraft in Bayern (1970) hätte die "Salzachkette" Anteile von 5,3 % bzw. 4,8 %.[1)]
Damit ist die effektive Energieerzeugung durch die Salzachkette relativ gering. Die Stromerzeugung durch kleine Flußkraftwerke ist wegen der enorm hohen Investitionskosten verhältnismäßig teuer.
Die untere Salzach ist wegen der starken Verunreinigungen,die dem Fluß im Land Salzburg zugeführt werden, sehr stark verschmutzt. Die biologische Selbstreinigungskraft des Wassers würde durch den Bau der Staustufen erheblich verringert.[2)]

Faktoren des Natur- und Landschaftsschutzes:

Die letzte große, naturnahe Flußlandschaft im Voralpenraum würde durch die Errichtung der vier Staustufen, in zwei Stauseen und zwei stark kanalisierte Flußstrecken, verwandelt. Des weiteren hätte die zum Bau notwendige Kiesentnahme starke Eingriffe in die Landschaft zur Folge.
Die schutzwürdige Flora (Auwald, seltene Pflanzen) und Fauna (sehr seltene auf der Roten Liste der aussterbenden Arten stehende Vogelarten) würden gefährdet oder vernichtet.
Negative Einflüsse sind auch im Hinblick auf den Erholungs- und Fremdenverkehr zu erwarten; denn durch den Ausbau würde nicht nur die sehr eindrucksvolle Flußlandschaft beeinträchtigt - die vor allem in den letzten Jahren eine große Anziehungskraft für den Tourismus hat - , sondern es würden auch Wanderwege überstaut und Bootsfahrten weitgehend unmöglich gemacht. Dazu ist zu bemerken, daß sich der Frem-

---

1) Vgl. Stellungnahme der Bezirksplanungsstelle bei der Regierung von Oberbayern v. 21. 4. 1975

2) ebenda

denverkehr in diesen bayerischen Grenzgebieten in den letzten Jahren in einem erheblichen Aufwärtstrend befindet. Durch die Baumaßnahmen würden mit größter Wahrscheinlichkeit die optimistischen Zukunftsperspektiven der Flußanliegergemeinden weitgehend zerstört. Diese interessante Konstellation: ökonomische Interessen kontra ökonomische + ökologische Interessen ist sehr beachtlich und läßt sich besonders gut anhand der Analyse der diesbezüglichen Sitzungen des regionalen Planungsausschusses des Planungsverbands der Region Südostoberbayern verfolgen, in denen sich, sonst nicht sehr für den Naturschutz eingestellte, Landräte und Bürgermeister, energisch gegen die Kraftwerkspläne wandten und dabei mit Argumenten des Natur- und Landschaftsschutzes operierten. Den Vertretern der ÖBK, die in den drei Sitzungen, den Ausschußmitgliedern das Projekt schmackhaft zu machen suchten, wurden die Naturschutzargumente, die in diesem Falle eindeutig für den Fremdenverkehr sprechen, entgegengehalten.[1] Die Vertreter der ÖBK argumentierten vor allem mit der durch die Energiegewinnung ermöglichten Rohöleinsparung und mit dem Faktor Arbeitsplätze (die Baumaßnahmen würden für einige Jahre ca. 600 bis 800 Personen Arbeit verschaffen). Es wurde auch auf die positive Einstellung des bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zum Projekt hingewiesen. Das Projekt wurde schließlich in der letzten Sitzung am 20. 10. 1977 von den im Ausschuß vertretenen Landräten und Bürgermeistern mit 18 gegen 2 Stimmen abgelehnt, wobei besonders auf die "zu erwartenden schwerwiegenden Beeinträchtigungen von Naturhaushalt, Landschaftsbild und Gewässergüte", hingewiesen wurde.[2] Man schloß sich damit dem negativen Votum der Bezirksplanungsstelle der Regierung von Oberbayern an.
Das Raumordnungsverfahren wurde mit der landesplanerischen Beurteilung durch die Regierung von Oberbayern vom 10. 7. 1978 abgeschlos-

---

1) Vgl. Sitzungsprotokolle vom 29. 4. 1975, 2. 8. 1977 und 20. 10. 1977
Ein Planungsausschußmitglied: "Insbesondere sind bei Verwirklichung des Projekts schwerste Einbußen im Fremdenverkehrsbereich der Städte Burghausen und Laufen zu befürchten."

2) Sitzungsprotokoll vom 20. 10. 1977

sen und das Projekt als den Erfordernissen der Raumordnung nicht entsprechend abgelehnt. Die Regierung von Oberbayern schloß sich in ihrer negativen Beurteilung der Meinung der Naturschützer an, daß durch den Bau der Staustufen eine einzigartige Flußlandschaft verloren ginge, da "ein Großteil der flußbegleitenden Hang- und Auwälder überstaut und damit vernichtet würde." "Außerdem würde die bisherige Vielfältigkeit der Pflanzen- und Tierwelt der Auenlandschaft der Salzach zugunsten einer Monostruktur mit allen daraus folgenden negativen Konsequenzen aufgegeben."[1)]
Die Verbauung der Salzach stünde nicht nur im Widerspruch zu den Festsetzungen des Landesentwicklungsprogrammes, sondern auch im Widerspruch zu der im Landesentwicklungsprogramm geforderten Sicherung und Weiterentwicklung der Fremdenverkehrswirtschaft in diesem Raum. Das Salzachtal habe als Erholungsgebiet mit hohem Freizeitwert für die einheimische Bevölkerung und für den Fremdenverkehr große Bedeutung.
"Bis zu zwölf Meter hohe Staustufen und entsprechend dimensionierte kilometerlange Dämme stellen Fremdkörper im Stadt- und Landschaftsbild dar." Hierdurch würde auch die gewachsene Einheit der historischen Stadtbilder (z.B. der mittelalterlichen Städte Burghausen und Laufen) zerstört.[2)]

2.2. Problematik

Das Fallbeispiel stellt neben der schon beschriebenen Konstellation - Durchsetzung ökologischer Belange durch Verknüpfung mit fremdenverkehrswirtschaftlichen Argumenten und Schaffung einer einheitlichen Abwehrfront quer durch alle Parteien - ein Paradebeispiel einer interministeriellen ressortbezogenen Konfliktsituation dar. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hatte sich eindeutig für das Projekt ausgesprochen. Der bayerische Wirtschaftsminister:

---

1) Landesplanerische Beurteilung der Regierung von Oberbayern vom 10. 7. 1978

2) "Landesplanerische Beurteilung", a.a.O.

"Trotz der bayerischen Proteste ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß in absehbarer Zeit 4 Kraftwerke Strom aus der Salzach gewinnen..."[1)]

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hatte sich dagegen eindeutig gegen das Projekt ausgesprochen (eigentlich selbstverständlich, da hier ja die Richtlinien des Landesentwicklungsprogrammes aufgestellt wurden). Bis zuletzt mußte befürchtet werden, daß eine Entscheidung zugunsten der Kraftwerksbauer fallen würde, auch angesichts der erheblichen Vorinvestitionen durch die ÖBK. Die ÖBK selbst stellte das Projekt so gut wie beschlossen dar. In ihrem Geschäftsbericht für 1977 teilte sie mit, die Ausschreibungsunterlagen für die erste Staustufe seien bereits fertig. Im Jahre 1977 suchte sie in Zeitungsinseraten Fachkräfte für die Projektierung von Flußkraftwerken mit der Versprechung "sicherer Arbeitsplätze".

Ein interessanter Aspekt ist, daß der als ehemaliger Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen für die Zielaussagen des Landesentwicklungsprogramms verantwortliche und jetzige Finanzminister STREIBL, in seiner Position als bayerischer Finanzminister, Dienstherr jenes Ministerialdirigenten ist, der im Aufsichtsrat der ÖBK den Vorsitz führt.
Interessant ist auch - und dies dürfte mit ausschlaggebend gewesen sein - daß im April 1978 das Landtagsplenum die Staatsregierung einstimmig aufgefordert hatte und dies auch von der CSU-Fraktion noch einmal einstimmig bekräftigt wurde, in dieser Frage besonders den Naturschutz zu berücksichtigen. Der Bürgerinitiative "Rettet die Salzach" war es gelungen - auch unter Berufung auf fremdenverkehrspolitische Aspekte - eine breite überregionale Öffentlichkeit zu schaffen und Politiker aller Parteien auf ihre Seite zu ziehen.
Auch für dieses Beispiel trifft das für den vorhergehenden Fall Gesagte vollinhaltlich zu.
Ökologische Interessen konnten sich gegen ökonomische Interessen nur auf Grund einer breiten Öffentlichkeit durchsetzen.
Es ist allerdings anzunehmen, daß dies im vorliegenden Falle nicht

---

1) Zitiert nach "Bayerischer Wirtschaftsbrief" vom 14. 10. 1977

allein genügt hätte. Ausschlaggebend war mit Sicherheit die Koalition privatwirtschaftlicher Interessen (Fremdenverkehr) und öko-politischer Zielsetzungen mit den entsprechenden Rückwirkungen auf das politisch-administrative und das politische Subsystem.
Es wurde in diesem Falle auch das umweltpolitische, durch wirtschaftliche Abhängigkeit bedingte, Defizit der kommunalen Ebene nicht wirksam, da genuine ökonomische Eigeninteressen der Gemeinden betroffen waren. Bezeichnend sind die Aussagen und Abstimmungsergebnisse im - von Gemeindevertretern besetzten - regionalen Planungsausschuß.

2.3. Exkurs: Zur Rolle von Bürgerinitiativen im Naturschutz

"Als Form politischer Selbstorganisation kennzeichnet der Begriff "Bürgerinitiative" eine zahlenmäßig begrenzte Gruppe von Menschen, die sich aufgrund eines subjektiven Betroffenseins in offener oder vereinsmäßiger Organisation spontan zusammenschließen, um gemeinsam Mißstände oder drohende Fehlentwicklungen in ihrer sozialen oder natürlichen Umwelt zu bekämpfen, durch Selbsthilfe oder durch öffentlichen Druck zu beseitigen oder zu verhindern. Sie arbeiten auf freiwilliger und ehrenamtlicher Basis und konzentrieren sich in der Regel auf lokale und kurzfristig lösbare Probleme."[1)]
Es ist symptomatisch für die Effektivität des Naturschutzes bzw. für die effektive Anwendung vorhandener Instrumente, daß er seit einiger Zeit maßgeblich von Bürgerinitiativen mit getragen wird. Die Bürgerinitiativen hängen in ihrer Wirksamkeit wiederum davon ab, ob es ihnen gelingt, Öffentlichkeit zu schaffen, die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten zu erlangen und sich der Mitarbeit - aktiv oder passiv - wichtiger Politiker und Mitglieder des politisch - administrativen Systems zu versichern. Meiner Beobachtung nach, wird in den letzten Jahren zunehmend versucht, die Zustimmung maßgeblicher Personen des politisch-administrativen Systems und der Bevölkerung, neben der eigentlichen naturschutzpolitischen Ziel-

---

1) ZILLESSEN, H., Bürgerinitiativen - Fortentwicklung der Demokratie, in: Nationalpark, Heft 1/78, S. 22

setzung, mit Hinweisen auch auf ökonomische Vor- oder Nachteile (meist des Fremdenverkehrs) zu erreichen. Oft werden diese Argumente aber auch von der Gegenseite beansprucht (wie wir besonders beim Fallbeispiel "Ilztal" gesehen haben). Das Argument "Fremdenverkehr" sticht aber m.E. nur dann, wenn, wie im vorliegenden Fall "Salzach", die weitere Entwicklung und der Ausbau der Fremdenverkehrswirtschaft durch naturschützerische Belange nicht behindert wird. Die Landschaft dient hier als allgemein anerkannte "Basis". Über kurz oder lang könnte es jedoch zu einem Zielkonflikt "Fremdenverkehr - Ökologie" kommen, wenn es z.B. um die Errichtung von Feriendörfern oder Hotelneubauten im zukünftigen "Landschafts- oder Naturschutzgebiet Salzachtal" geht. Dann dürften die Landräte und Bürgermeister, die jetzt mit dem Argument "Naturschutz" gegen die Kraftwerkspläne zu Feld zogen, sich schnell zu Gegnern des Naturschutzes wandeln.
Zwischen Ansprüchen des Fremdenverkehrs und ökologischen Belangen, kommt es vor allem - wie beschrieben - in der Alpenregion zu Zielkonflikten (vor allem in Zusammenhang mit Bergbahnprojekten - wie dargestellt). Die Bildung von Bürgerinitiativen setzt erfahrungsgemäß eine bestimmte Bevölkerungsschicht mit entwickelter Sensibilität für derartige Probleme voraus.[1] Auf Grund empirischer Untersuchungen und auch aus eigener Erfahrung, kann festgestellt werden, daß die Mitglieder von Umwelt-Bürgerinitiativen vor allem aus den mittleren und höheren sozialen Schichten stammen.[2] Meiner Erfahrung nach - jedenfalls in den von mir untersuchten Fällen - traf dies in 90 % aller Fälle zu. Es ist bemerkenswert, daß sich vor allem die

---

1) Nach FLICKINGER, SUMMERER liegt die Bedeutung der Bürgerinitiativen für den Umweltschutz allgemein weniger in der Bewältigung von Sachproblemen als in den Bereichen "Sensibilisierung der Bevölkerung für die angegriffene eigene Lebenswelt" und "Transparentmachen der Umweltentscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung". Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 162 f.

2) Vgl. ZILLESSEN, H., a.a.O., S. 23; vgl. auch MAYER-TASCH, P.C., Die Bürgerinitiativbewegung, 1977; vgl. Tabellen S. 197

Landwirte mehrheitlich mit den "ökonomischen Interessen" identifizierten und für naturschützerische Argumente kaum zugänglich waren und sind. Argumente des "Gemeinwohls" oder der "Sozialbindung des Eigentums" verfangen nicht.
"Mit meinem Grund und Boden kann ich machen was ich will." Diese Erfahrung machte ich in mehreren persönlichen Gesprächen. Die "Unterschutzstellung" wird als Art der "Enteignung" betrachtet, wenn auch keine Einschränkungen der bisherigen Nutzung erfolgen. Die Mitarbeit in Bürgerinitiativen ist als Ausnahme zu betrachten. Im Falle des nächsten Fallbeispiels (III. 3. Kendlmühlfilz) bildete sich eine, vor allem von Landwirten getragene "Gegenbürgerinitiative". Im Einsatz ihrer Mittel unterscheiden sich die Bürgerinitiativen wenig voneinander. Die Vorgehensweisen beziehen sich mehr oder weniger stark auf die Öffentlichkeit als Zielgruppe, dazu mit wechselnder Intensität auf die Verwaltung und die Politiker. Sie bedienten sich alle bewußt der Presse um auf sich aufmerksam zu machen. Dies ist im Falle der drei beschriebenen Modellbeispiele hervorragend gelungen. Neben einer Flut von Artikeln und Leserbriefen in der lokalen und regionalen Presse erschienen Beiträge in überregionalen Zeitungen wie in "Die Zeit", "Frankfurter Allgemeine" und vor allem in der "Süddeutschen Zeitung". Auch Rundfunk und Fernsehen befaßten sich mit der Thematik, wobei die Stellungnahmen fast ausschließlich zugunsten der Interessen des Naturschutzes ausfielen.
Neben diesen Möglichkeiten der Informationsweitergabe werden als weiteres wesentliches Moment der Meinungsbildung regelmäßig Versammlungen abgehalten. Sie genießen einen hohen Stellenwert, da die Adressaten der Aktivitäten in Versammlungen, die ja an sich schon eine Auslese interessierter Bürger darstellen, gezielter motiviert werden können.
Interesse kann in Handlungsbereitschaft umschlagen. Daneben dienen solche Versammlungen auch der Legitimationsbeschaffung für die Agierenden. Dem gleichen Ziel dienen auch Unterschriftenaktionen, die von allen der von mir beobachteten Bürgerinitiativen durchgeführt wurden. Andere Aktionen sind z.B. die Kontaktaufnahme (Briefaktionen u.ä.) mit Politikern und Eingaben bei den zuständigen Behörden.

	Interesse an Umweltproblemen		
	überdurchschnittlich %	durchschnittl. %	unterdurchschnittlich %
Selbständige, Freie Berufe	41	43	16
Angestellte	43	49	8
Beamte	50	48	2
Arbeiter	36	46	18
Rentner	32	52	16
Ortsgröße			
Unter 5.000	26	52	22
5.000 bis 20.000	49	41	10
20.000 bis 100.000	34	52	14
100.000 bis 500.000	46	44	10
über 500.000	60	37	3
Stadtregion			
Kerngebiet	47	45	8
Umland	39	49	12
übrige Gemeinden	31	49	20

	Persönlicher Informationsstand über Umweltschutz		
	sehr gut %	etwas %	gar nicht %
Selbständige, Freie Berufe	14	72	13
Angestellte	15	76	7
Beamte	26	68	6
Arbeiter	10	74	16
Rentner	9	62	28
Ortsgröße			
Unter 5.000	9	71	19
5.000 bis 20.000	13	74	12
20.000 bis 100.000	14	66	18
100.000 bis 500.000	19	72	9
über 500.000	14	79	6
Stadtregion			
Kerngebiet	17	73	9
Umland	7	77	16
übrige Gemeinden	10	70	19

Quelle: Infas-Repräsentativerhebung, Bundesgebiet, April/Mai 72, Random-Auswahl;

Die bevorzugte Hinwendung zur Öffentlichkeit mit dem Ziel der Verhinderung bestimmter Projekte, soll Öffentlichkeit als Gegenmacht zur institutionalisierten Macht bzw. zu anderen entgegengesetzten (z.B. ökonomischen) Interessen, schaffen.
Das Verhältnis der Bürgerinitiativen zur Verwaltung ist von Skepsis geprägt. Dies hat seinen Grund in der Tatsache, daß die Verwaltung, zumindest teilweise,als Mit-Verursacher gesehen wird.
Auffällig ist die Tatsache, daß die gesellschaftlichen Konflikte im Naturschutz und das darin de facto von den Bürgerinitiativen vertretene Gemeininteresse als partikular, d.h. als nicht im gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang stehend,empfunden wird. Damit wird eine Analyse der politischen Ursachen häufig verhindert. Dies um so mehr, als vor allem in letzter Zeit von der Gegenseite mit Begriffen wie "Feinde des freien Unternehmertums und der Marktwirtschaft" oder "Vernichtung von Arbeitsplätzen" argumentiert wird.

3. Fallbeispiel "Kendlmühlfilz"

Das Fallbeispiel kann als Modell für Restriktionen externer Art - ökonomische Interessen - in der Interaktion mit Restriktionen interner Art des politisch-administrativen Systems, gesehen werden.
Die Informationen beruhen auf persönlichen Gesprächen mit Politikern, Mitgliedern des politisch-administrativen Systems, Mitgliedern der Bürgerinitiative und betroffenen Bürgern, Unterlagen der Bürgerinitiative, anderen vertraulichen Dokumenten, Sitzungsprotokollen etc.

3.1. Sachlage[1)]

Bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts bildeten die südlichen Chiemsee-Moore einen zusammenhängenden Hochmoorkomplex von rund 2500 ha. Die um 1900 einsetzenden Arbeiten der staatlichen Moorkulturstation

---

1) Nach Unterlagen und Informationen der Bürgerinitiative

führten durch Entwässerung und maschinellen Torfabbau zur Zerstörung der ursprünglichen Vegetation auf großen Flächen. Von einer endgültigen Kultivierung blieben nur rund 700 ha verschont: die sog. "Kendlmühlfilz", Gemeinde Grassau, Landkreis Traunstein (Chiemgau).
Dieser Rest der einstigen Chiemsee-Moore stellt einen in sich geschlossenen Landschaftsraum dar. Von ihm ist ca. ein Drittel unberührtes Hochmoor, ein weiteres Drittel beeinflußt durch vorübergehenden privaten Torfstich und schließlich das letzte Drittel beeinflußt durch Torfabbau auf größeren Teilflächen durch die Justizvollzugsanstalt Bernau.
Seit ca. einem Jahrzehnt ruhte jede Form der Nutzung in der "Kendlmühlfilz". Die mehr als 100 Eigentümer privater Parzellen (vor allem im fast unberührten Südteil) stellten den Torfabbau von Hand fast völlig ein. Die maschinelle Torfgewinnung auf Staatsgrund wurde der Justizvollzugsanstalt Bernau untersagt. Die angegriffenen und beschädigten Teile der natürlichen Landschaft regenerierten sich weitgehend im Laufe der fast zehnjährigen Ruhestellung.
In dieser Zeit, als kein privater Nutzungsanspruch in der "Kendlmühlfilz" erhoben wurde und der Abbau auf Staatsgrund untersagt war, stellte am 7. 5. 1973 die Kreisgruppe Traunstein des Bund Naturschutz Bayern beim Landratsamt Traunstein den Antrag, eine Unternaturschutzstellung der gesamten Filz bei der Regierung von Oberbayern zu beantragen.
Dieser Vorschlag fand einhellige Zustimmung bei der Gemeinde Grassau (in deren Gemarkung das Gebiet liegt), beim Landratsamt Traunstein als unterer Naturschutzbehörde und bei der Regierung von Oberbayern.

Die damals als dringend erachtete Notwendigkeit, die gesamte Kendlmühlfilz unter Naturschutz zu stellen, wurde von der Regierung von Oberbayern als förmlicher Antrag am 20. 9. 1974 der Staatsregierung (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) zur Entscheidung und weiteren Veranlassung zugeleitet. Aus dem Antrag: "Das gesamte Gebiet der ehemaligen Moore am Chiemsee-Südufer ist landschaftsökologischer Schutzraum. Die Kendlmühlfilz ist unantastbare Kernzone dieses Gebietes und als solche geschlossen unter Naturschutz

zu stellen."[1)]

Trotz eingehender Begründung blieb der Antrag vom 20. 9. 1974 bisher ohne jede Antwort. Er wurde weder abgelehnt noch mit den Antragstellern beraten.

Über ihn besteht kein Schriftwechsel.

Am 4. 2. 1976 wird dann im Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen ein Beschluß gefaßt, der folgendermaßen aussieht und vor allem völlig überraschend kommt:

a. In der südlichen Hälfte der Kendlmühlfilze sind Teile des Staatsbesitzes und alle privaten Grundstücke (insgesamt ca. 240 ha) unter Naturschutz zu stellen.

b. In der nördlichen Hälfte werden aus Staatsbesitz 200 ha zusammenhängender Fläche für einen privaten maschinellen Frästorfabbau freigestellt.

Befremdlich erscheint dabei vor allem folgendes:

- Der dem Staatsministerium vorliegende Antrag vom 20. 9. 1974 der Regierung von Oberbayern auf Unterschutzstellung der gesamten Kendlmühlfilz wurde nicht berücksichtigt, ja überhaupt nicht erwähnt.
- Ein Anhörungsverfahren gemäß Art. 46 Bayerisches Naturschutzgesetz wurde nicht durchgeführt.
- Die Regierung von Oberbayern, der Landkreis Traunstein und die Gemeinde Grassau, wurden von der neuen Situation nicht verständigt.
- Die einzige schriftliche Bestätigung erhielt das Justizministerium. Über diesen Weg erhielt der am Frästorfabbau dringend interessierte Inhaber einer Firma für Blumenerdefabrikation eine Ablichtung.

Diese Entscheidung über die Aufteilung der Kendlmühlfilze in

a. einen Naturschutzteil und

b. in einen - auf mindestens 30 Jahre - zu gewerblichen Zwecken zu nutzenden Abbauteil

---

1) Schreiben (Antrag) der Regierung von Oberbayern vom 20. 9. 1974 (800-8234-TS-1/77);
vgl. auch Planungsatlas der Regierung von Oberbayern AZ 720-7195, B-121/70, Bd. IV.

löste eine Reihe von Reaktionen aus:

- Das Landratsamt Traunstein und die Regierung von Oberbayern widersprachen bis heute nicht diesem, ihren ursprünglichen Zielsetzungen konträren, Entscheid.
- Politiker aller Parteien sprachen in der öffentlichen Sitzung des "Ausschusses für Landesentwicklung und Umweltfragen des Bayerischen Landtags" (Februar 1977) von einem "unerfreulichen Kapitel staatlichen Handelns". Der Vorschlag der SPD und FDP, den schon 1976 aufgenommenen Frästorfabbau bis zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens entsprechend dem Antrag vom 20. 9. 1974 einzustellen, scheiterte jedoch an der CSU-Mehrheit im Ausschuß.
- Die lokale bzw. regionale Öffentlichkeit reagierte spontan. Es bildeten sich
  a. eine Bürgerinitiative, die inzwischen mehr als 3000 Unterschriften gegen den Abbau bei der Gemeinde Grassau hinterlegte.
  b. eine Interessengemeinschaft der privaten Grundeigentümer, die sich gegen die Unternaturschutzstellung ihrer Grundstücke wehrt.

Man sprach jetzt im Kreise der Privatbesitzer auch von maschinellem Torfabbau auf ihren Grundstücken, was eine endgültige Zerstörung, auch der intakten Flächen, bedeuten würde. Argument: "Was der Staat auf seinen Flächen kann, kann man auch uns nicht verwehren."
So bedauerte der Vorsitzende des Landtagsausschusses für Landesentwicklung und Umweltfragen, GLÜCK (CSU), den Abbau, "weil damit ein falsches Signal gesetzt wird. Oberall im Lande hört man jetzt schon und wird man in Zukunft noch mehr hören: Der Staat macht auf seinen Flächen Geschäft und Privatflächen will er durch Unterschutzstellung mit Nutzungsbeschränkungen belegen... Leider wurden zu Beginn der ganzen Entwicklung durch die staatliche Verwaltung Fakten gesetzt, die wir von der Politik aus kaum mehr aufheben können... Ich bedauere sehr, daß aufgrund der Mitgliedschaft des Unternehmers in der CSU sehr häufig parteipolitische Verdächtigungen geäußert wurden..."[1)]

---

1) Schreiben des Abgeordneten GLÜCK an die Bürgerinitiative vom 18. 9. 1978

Das Justizministerium zog umgehend die Konsequenz aus dem Beschluß des Umweltministeriums. Es verpachtete 200 ha an die Blumenerdefirma zum maschinellen Torfabbau.
Kaum mehr als vier Wochen nach Eintreffen der Entscheidung auf Freigabe von 200 ha Staatsgrund zum gewerblichen Torfabbau, begann die Firma Anfang April 1976 mit dem Abbau.
Erst durch den überraschenden Einsatz eines ganzen Maschinenparks (riesige Fräsmaschinen, die der Unternehmer eigens für diesen Zweck angeschafft und damit in einem gewissen Sinne schon vollendete Tatsachen geschaffen hatte), wurden das Landratsamt Traunstein, die Gemeinde Grassau und der Bund Naturschutz auf die neue Situation aufmerksam.
Die alarmierte Regierung von Oberbayern,als höhere Naturschutzbehörde, entsendet daraufhin ihren Naturschutzbeauftragten, der mit Entsetzen den angerichteten Schaden feststellt - riesige Kahlflächen, die einem Fluglandeplatz ähneln - und eine sofortige Einstellungsverfügung verspricht.
Es ist festzustellen, daß das Unternehmen zwar einen Pachtvertrag über 200 ha Staatsgrund zum Abbau besaß, aber eine gesetzlich notwendige baurechtliche Genehmigung ist weder beantragt noch ausgesprochen. Der erfolgte Abbau war also gesetzwidrig.
Bereits am 25. 2. 1976 teilte das Landratsamt Traunstein dem Unternehmer schriftlich mit, daß sie vor Beginn eines Torfabbaus einen Bauantrag stellen müsse und dessen Bescheidung abzuwarten habe. Dennoch beginnt der Abbau ohne Genehmigung. Am 4. 5. 1976 wird das Unternehmen vom Landratsamt aufgefordert, prüffähige Abbaupläne zum vorgesehenen Torfabbau vorzulegen. Sollte vor Klärung der Genehmigungspflicht mit dem Abbau begonnen werden, so sei mit der Zwangseinstellung zu rechnen. Am 31. 5. 1976 erläßt das Landratsamt eine erste Baueinstellungsverfügung. Der Abbau geht trotzdem weiter! Am 2. 6. 1976 wird dem Unternehmer mitgeteilt, daß die Regierung von Oberbayern entschieden habe, daß der geplante Torfabbau genehmigungspflichtig sei. Erneut wird eine Einstellung der Abbauarbeiten verfügt. Der Abbau geht trotzdem weiter.

Am 30. 7. 1976 erhält die Firma den ersten Zwangsgeldbescheid durch das Landratsamt. Am 8. 9. 1976 erhält die Firma den zweiten Zwangsgeldbescheid.[1] Der Unternehmer zahlt und führt den Abbau fort. Gegen Ende Oktober 1976 erteilt die Regierung von Oberbayern plötzlich überraschend die Genehmigung zum - mittlerweile schon 5 Monate widerrechtlich laufenden - Torfabbau (auf rund 20 ha). Zur gleichen Zeit beginnt das Unternehmen schon mit dem Verkauf der aus dem Torf gewonnenen "Blumenerde".

Alle diese skandalösen Vorgänge ereignen sich auf staatlichem Eigentum mit Wissen des Justizministeriums. Trotz genauer Kenntnis der Sach- und Rechtslage stellt man dem Unternehmen, von April bis Mitte September 1976, Häftlinge der Strafvollzugsanstalt Bernau als Arbeitskräfte zur Verfügung.[2]

Ein ausführlicher Bericht der Bürgerinitiative "Erhaltet die Kendlmühlfilz" an das Justizministerium mit der Bitte um Gewährleistung der Einhaltung des Rechtsweges (Schreiben v. 12. 7. 1976) bleibt ohne jeden Erfolg.

Eine Dienstaufsichtsbeschwerde durch den Vorsitzenden des Bund Naturschutz Bayern gegen die verantwortliche Ministerialrätin im Justizministerium und gegen den Direktor der Strafvollzugsanstalt Bernau, wegen Duldung und Unterstützung ordnungswidriger Handlungen auf Staatsgrund, wurde vom Staatsminister der Justiz mit der Begründung zurückgewiesen, der Leiter der Justizvollzugsanstalt sei erstmals mit Schreiben vom 8. 9. 1976 durch das Landratsamt gebeten worden, seinerseits tätig zu werden. Er habe daraufhin auch sogleich die Arbeitskommandos der Sträflinge zurückgezogen.

---

1) Lt. der "Süddeutschen Zeitung" vom 23. 9. 1976, S. 19, belief sich die Summe auf DM 2.000,--. Daß diese Summe den Unternehmer kaum einschüchtern konnte, vor allem bei Berücksichtigung des zu erwartenden Gewinns, ist leicht vorstellbar.

2) Für einen Stundenlohn von DM 5,--, Sozialversicherung und Krankenkassenbeitrag entfielen.
lt. "Süddeutsche Zeitung" v. 23. 9. 1976, S. 19

- Das Problem "Kendlmühlfilz" im Bayerischen Landtag:

Nach einer sehr kontrovers verlaufenden Debatte über die Vorgänge in der Kendlmühlfilz, verabschiedet der Landtagsausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen folgenden Beschluß (10. 2. 1977):

- Die Staatsregierung wird ersucht,
  a. die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens für das Gebiet der ganzen Kendlmühlfilz im Hinblick auf die Unterschutzstellung und die Torfgewinnung anzuordnen.
  b. unverzüglich auf dem Wege einer landesplanerischen Beurteilung zu klären, unter welchen Voraussetzungen bis zum Abschluß des gesamten Raumordnungsverfahrens ein,auf die im Jahre 1976 begonnene Fläche beschränkter,Torfabbau vertretbar ist.

Diese Beschlußfassung des Umweltausschusses wird in der Plenarsitzung des Landtags am 17. 2. 1977 beschlossen - und zwar Punkt a. einstimmig, Punkt b. gegen die Stimmen der SPD und FDP.
Mit diesem Beschluß Punkt b. wurde der ungenehmigte Frästorfabbau des Jahres 1976 sanktioniert.
Im Verlaufe der Debatte warnten zwei CSU-Abgeordnete davor, den Unternehmer, durch ein Verbot des Abbaus in den Konkurs zu treiben. Der Firmeninhaber habe sich auf staatliche Zusagen verlassen.
In Ausführung dieses Landtagsbeschlusses vom 17. 2. 1977 entledigten sich die zuständigen Behörden umgehend ihrer Aufgaben.
Die Regierung von Oberbayern erstellte die "landesplanerische Teilbeurteilung". Sie fiel - von einigen Auflagen abgesehen - wie zu erwarten positiv aus. Acht Wochen später erhielt das Unternehmen eine vom Landratsamt Traunstein ausgestellte Genehmigung (18. 5. 1977) zum beantragten Abbau auf einer Fläche von 16 ha, zunächst befristet bis zum 31. 12. 1977.
Dem Antragsteller werden eine Reihe von Auflagen gemacht, bei deren Nichtbefolgung weitere Zwangsgelder angedroht werden, weil, wie es wörtlich heißt, "der Antragsteller durch sein bisheriges Verhalten zu erkennen gegeben hat, daß er sich den Anordnungen des Landratsamtes nicht fügt."

Unmittelbar nach Erhalt dieser Genehmigung setzt die Blumenerdefirma mit Unterstützung der Justizvollzugsanstalt und unter Hinzuziehung von Strafgefangenen als Arbeiter, ihren Abbau fort, ohne auch nur eine der wesentlichen Auflagen zu erfüllen.
Über diesen widerrechtlichen Zustand berichtet das "Wasserwirtschaftsamt Traunstein" mit Schreiben vom 24. 6. 1977 dem Landratsamt Traunstein.
Weder das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, noch die Regierung von Oberbayern, noch das Landratsamt unternehmen Schritte. Der Eingang mehrerer Anzeigen der Bürgerinitiative wird nicht bestätigt.

- Raumordnungsverfahren:

Entsprechend dem Landtagsbeschluß vom 17. 2. 1977 wird nunmehr mit Schreiben vom 12. 8. 1977 ein Raumordnungsverfahren durch die Regierung von Oberbayern eingeleitet.
Entgegen dem Landtagsbeschluß, das Raumordnungsverfahren für die gesamte Kendlmühlfilze im Hinblick auf die Unterschutzstellung und die Torfgewinnung, wird das Raumordnungsverfahren aufgeteilt, und zwar auf das südliche, als Naturschutzgebiet vorgesehene, Gebiet und auf das nördliche, von der Blumenerdefirma weiterhin in Pacht gehaltene, Gebiet.
Es wird gebeten, zu den beiden Vorhaben inhaltlich getrennt Stellung zu nehmen, d.h. die Entscheidung vom 4. 2. 1976 wird nunmehr zur Grundlage eines Raumordnungsverfahrens gemacht, was wiederum bedeutet, daß schon vor dem Raumordnungsverfahren der Abbau nicht in Frage gestellt wurde.

- Rechtliche Situation:

Im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm Teil C II 1.1.2 S. 1163 heißt es unter den Zielen des Landschaftsrahmenprogramms für die Region Südostoberbayern unter anderem:
"In den Feuchtgebieten des Inn-Chiemsee-Hügellandes ... sollen grundsätzlich keine Meliorationen (Trockenlegungen) durchgeführt werden.

Abgetorfte Moorflächen sollen der natürlichen Sukzession überlassen werden."

Art. 1, Abs. 2 Bayerisches Naturschutzgesetz:

"Natur und Landschaft sind in ihrem Leistungsvermögen zu erhalten. Sie sind insbesondere vor Eingriffen zu bewahren, die sie ohne wichtigen Grund in ihrem Wirkungsgefüge, ihrer Eigenart und ihrer Schönheit beeinträchtigen oder gefährden können."

Art. 6 Abs. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz:

"Für Vorhaben in der Natur, die den Naturhaushalt schädigen, das Landschaftsbild verunstalten ... kann ... die Genehmigung versagt werden."[1)]

Beträchtliche Flächen des zum Torfabbau vorgesehenen Areals sind als Wald im Sinne des bayerischen Waldgesetzes Art. 2 anzusehen. Im Entwurf des Waldfunktionsplanes der Oberforstdirektion München sind diese Waldbestände als schützenswerte Biotope ausgewiesen (man beachte hier die Ressortproblematik: Die Forstbehörden weisen Teile des zum Abbau vorgesehenen Gebietes als zu schützende Waldfläche aus, während des Umweltministerium gleichzeitig die Fläche zum Abbau freigibt!).

Nach Art. 9 Bayerisches Waldgesetz kann einer Rodung nur zugestimmt werden, wenn den Belangen des Antragstellers der Vorrang vor den Interessen der Allgemeinheit an der Walderhaltung einzuräumen ist. Dies ist nach Auffassung der Oberforstdirektion im vorliegenden Fall nicht gegeben, da kein unmittelbares Bedürfnis nach vermehrter Produktion von Torf zur Blumenerdefabrikation bestünde.[2)]

---

1) Man kann an den Formulierungen des Bayer. Naturschutzgesetzes sehen, daß allgemeine Gesetze dieser Art (ebenso wie das Bundesnaturschutzgesetz) im konkreten Fall, in der praktischen Anwendung, aufgrund ihrer Allgemeinheit und interpretierbaren Aussagen, nicht sehr nützlich sind. Es kommt auf detaillierte Festlegungen an, wie sie eben in Landesentwicklungs- und Regionalplänen gemacht werden könnten.

2) Stellungnahme der Oberforstdirektion, vgl. Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens, Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 25. 4. 1978 an die verschiedenen beteiligten Fachstellen und Verbände.

- Landschaftsökologische Problematik:

Abgesehen von der nach dem bayerischen Naturschutzgesetz eigentlich unzulässigen "Landschaftsverunstaltung": "Wie mit mächtigen Messern aufgerissen, liegt der Moorboden nun vor uns, ein erschreckendes Bild zerstörter Natur. Weit im Hintergrund steht die große Maschine; die Frässpuren laufen auf sie zu - Vision eines surrealistischen Traumes mit dem Thema "Abschaffung einer Landschaft"[1], und der in diesem Falle, doch sehr klaren Zielaussage des Landesentwicklungsprogrammes Bayern Teil C II 1.1.2: "abgetorfte Moorflächen sind der natürlichen Sukzession zu überlassen"[2], hat der großflächige Abbau im Nordteil wahrscheinlich Auswirkungen auf das zukünftige Naturschutzgebiet im Südteil. Die Kendlmühlfilz ist ein Hangmoor, das von Süden nach Norden absinkt. Ein renommierter Landschaftsökologe hat in einem Gutachten darauf aufmerksam gemacht, daß möglicherweise das höher gelegene unberührte Kerngebiet austrocknet und damit völlig entwertet wird.[3] Um den Torf im tiefer gelegenen nördlichen Teil abfräsen zu können, muß ein dichtes Netz von Entwässerungsgräben gezogen werden, über die das Moorwasser abfließt und der Torf freigelegt wird. In diesem Gutachten wird nachgewiesen, daß bereits der Torfabbau durch die Strafanstalt Bernau (der weit weniger intensiv war) eine austrocknende Wirkung auf das geplante Naturschutzgebiet hatte. Der industrielle Abbau mit großen Maschinen wird voraussichtlich "ein beschleunigtes Ausrinnen des anschließenden Moores" zur Folge haben. In einem von dem Unternehmer bestellten Gegengutachten wurde versucht, diese Gefahr zu verneinen und stattdessen ein

---

1) FLAD-SCHNORRENBERG, B., "Mit der Fräse ins Moor - Der Fall Kendlmühlfilz - Prüfstein für den bayerischen Landschaftsschutz, in: "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 27. 5. 1978

2) Man beachte, daß hier der Imperativ "sind" anstelle von "kann" oder "soll" verwendet wurde. Es darf begründet davon ausgegangen werden, daß dieser Satz besonders für den Nordteil des Moores vorgesehen war, da hier seit 1970 der Torfabbau eingestellt war.

3) RINGLER, A., Gutachtliche Stellungnahme zum geplanten Frästorfabbau in den Kendlmühlfilzen aus landschaftsökologischer Sicht, 1977

"zukünftiges Vogelparadies" für die Zeit nach dem Abbau (in ca. 30 Jahren plus Renaturierungszeit von nochmals ca. 50 Jahren, ergibt ca. 80 Jahre) in Aussicht zu stellen.[1)]

- Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens:

Aus der Analyse der Stellungnahmen der am Raumordnungsverfahren beteiligten Fachstellen geht folgendes hervor:[2)]
Alle am Raumordnungsverfahren Beteiligten stimmen in folgenden Punkten überein:

- die Berechtigung der Unterschutzstellung des Südteils steht außer Zweifel. Die Auffassungen differierten lediglich zwischen Natur- und Landschaftsschutz hinsichtlich der privaten Parzellen.
- Beim sog. Nordteil handelt es sich um eine sehr wertvolle Landschaft. Es wird eingeräumt, daß sie den strengen Kriterien, die an ein Naturschutzgebiet zu stellen sind (möglichst völlig unberührte Landschaft), nicht voll entspricht. Große Bereiche dieses Teiles könnten jedoch im Sinne des Art. 10 BayNatSchG unter Landschaftsschutz gestellt werden.
  Der Waldbestand steht unter Schutz gem. Art. 9 BayWaldG. Dieser einhelligen Auffassung wird allein im vorher erwähnten Gegengutachten widersprochen.[3)]
- Der beantragte großflächige maschinelle Abbau im Nordteil stellt einen erheblichen und verändernden Eingriff in das Landschaftsbild und Landschaftsgefüge dar.

---

1) DUHME, F., Gutachten zum Frästorfabbau, München 1978

2) Vgl. Regierung von Oberbayern, Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens, Schreiben an die Beteiligten vom 25. 4. 1978

3) In diesem Gutachten heißt es wörtlich: "Für die vorliegende Stellungnahme stand nur der Dezember 1977 zur Verfügung; unsere Ausführungen müssen daher zwangsläufig als erste Grundsatzüberlegungen verstanden werden. Intensive Geländeuntersuchungen waren schon wegen der Jahreszeit nicht möglich."
Vgl. DUHME, F., a.a.O., S. 2

- Der beantragte Abbau bringt eine latente Gefahr für das intakte Hochmoor mit sich.
- Der Auffassung, die die Oberforstdirektion München in ihrer Stellungnahme vertrat, daß mit Torf keinerlei Versorgungsschwierigkeiten bestünden und deshalb keine übergeordnete Notwendigkeit gegeben wäre, den Interessen des Abbaus den Vorrang vor dem Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung des gesamten Moores, zu geben, wurde von keiner Seite widersprochen. Ein übergeordnetes volkswirtschaftliches Interesse das einen derartigen Eingriff eventuell rechtfertigen würde, liegt nicht vor.

Zum strittigen Punkt des Raumordnungsverfahrens, zum beantragten maschinellen Abbau im Nordteil, sprachen sich die beteiligten Fachstellen wie folgt aus:
Für den beantragten Abbau plädierte als einzige Dienststelle, die bayerische Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau.
Gegen den Abbau sprachen sich grundsätzlich aus:
- der Naturschutzbeirat der Regierung von Oberbayern
- der Naturschutzbeirat beim Landkreis Traunstein
- die Gemeinde Grassau
- der Bund Naturschutz Bayern
- der Verein zum Schutz der Bergwelt
- die Oberforstdirektion München
- der Fremdenverkehrsverband für München und Südbayern (man beachte hier wiederum die Stellungnahme für den Naturschutz; ein derartiges maschinelles Abbaugebiet kann naturgemäß nicht sehr "fremdenverkehrswirksam" sein. Die gleichen Oberlegungen stellte übrigens die Gemeinde Grassau, für die der Fremdenverkehr eine wichtige Einnahmequelle ist, an.)

Auf Grund ernster Bedenken gegen den Abbau in seiner beantragten Form, sprachen sich die folgenden Fachstellen für einen räumlich und zeitlich begrenzten und mit Auflagen versehenen, sowie laufend zu überwachenden, Abbau aus:
- das Landratsamt Traunstein
- der regionale Planungsverband
- der Fachreferent für Naturschutz bei der Regierung von Oberbayern
- das bayerische Landesamt für Umweltschutz

Hier bleibt noch anzufügen, daß von keiner der letztgenannten Stellen der beantragte Abbau als ein ökologischer Gewinn bezeichnet wird. Über die Entwicklung nach dem Abbau weiß keine Fachstelle verbindliche Auskunft zu geben.

In ihrer landesplanerischen Beurteilung stimmte die Regierung von Oberbayern dem weiteren Abbau - wie zu erwarten - unter Auflagen zu. Unter anderem wurde die Abbaufläche auf 50 ha reduziert.[1)]

3.2. Problematik

Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens stellt einen Kompromiß dar. Er könnte, durch die Beschränkung des Abbaus auf 50 ha und die einhellige Zustimmung zur Unterschutzstellung des Südteils, als Teilerfolg ökologischer Zielsetzungen in einer verfahrenen Situation gewertet werden, wenn nicht die begründete Annahme bestehen bliebe, daß dadurch eine bereits vorher im Bereich des politisch-administrativen Systems gefallene Entscheidung nachträglich legitimiert werden sollte. Diese Vermutung wird von der Bürgerinitiative und dem Bund Naturschutz deutlich ausgesprochen.[2)] Diese Vermutung wird auch durch die Tatsache erhärtet, daß das dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen nachgeordnete Landesamt für Umweltschutz in seiner Stellungnahme zum Raumordnungsverfahren[3)] erkennen läßt, daß der Abbau im Nordteil in jedem Falle als gegeben hinzunehmen ist.[4)]

---

1) Am 2. 2. 1980 lehnte es das Plenum des Bayerischen Landtags mit den Stimmen der CSU-Mehrheit ab, den Torfabbau in den Kendlmühlfilzen einzustellen. In einem Antrag hatte ein FDP-Abgeordneter verlangt, daß der Pachtvertrag zwischen dem Justizministerium und der Abbaufirma aufgelöst werden sollte.

2) Vgl. Schreiben der Kreisgruppe Traunstein des Bund Naturschutz an den Vorsitzenden des Bund Naturschutz Bayern v. 6. 6. 1978

3) Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens, a.a.O., S. 6

4) Das Fallbeispiel kann somit auch als Modellfall für die "Alibifunktion" eines Raumordnungsverfahrens, im Sinne einer nachträglichen Legitimation im politisch-administrativen Bereich bereits gefallener Entscheidungen, gewertet werden.
Die Entscheidungsalternativen schienen aus politischen Gründen vorgegeben zu sein.

Es fällt auf, daß alle dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen nachgeordneten Behörden, wenn auch unter Andeutung von Bedenken, prinzipiell dem Abbau zustimmten und damit im Gegensatz zu der von den Forstbehörden vorgetragenen Meinung standen (ein klassischer Fall von Ressortkonflikten, wie in den beiden vorherigen Fällen zwischen Umweltministerium und Wirtschaftsministerium).
Auffällig ist weiterhin, daß der Naturschutzreferent bei der Regierung von Oberbayern seine Haltung von "totaler Ablehnung" zu "bedingter Zustimmung" abänderte, ebenso, daß sich das Landratsamt Traunstein und der regionale Planungsverband sozusagen als weisungsgebunden in ihrer Zustimmung betrachteten.
Das vorliegende Fallbeispiel beweist die Vermutung, daß auch klare Aussagen eines ökologisch-ökonomischen Strukturprogrammes (wie es die Zielformulierung des "Landschaftsrahmenprogrammes" des Landesentwicklungsprogrammes Bayern zu diesem speziellen Punkt darstellt - keine "soll" oder "kann" Formulierung, sondern eine "ist" Bestimmung) keine Wirkungskraft entfalten können, wenn das ökonomische Teilsystem, sowohl im politisch-administrativen als auch im politischen Subsystem (vgl. Landtagsentscheidungen), genügend Rückhalt und damit Macht- bzw. Durchsetzungspotential findet. Die Basis zur Durchsetzung der ökonomischen Interessen im politisch-administrativen Subsystem wurde in diesem Falle über das politische Subsystem geschaffen.
Der Unternehmer ist CSU-Ortsvorsitzender in Niederbayern.
Der jetzige Umweltminister sagte zur Verteidigung seiner Entscheidung (damals war er noch Staatssekretär), das Justizministerium habe damals nur angefragt, ob der nördliche Teil der Kendlmühlfilz unter Schutz gestellt werden solle. Vom Abbau sei nicht die Rede gewesen.[1)]
Dem widerspricht allerdings die Tatsache, daß der damalige Umweltminister in einem Schreiben v. 5. 2. 1975 an die Gemeinde Grassau - über ein halbes Jahr vorher - mitteilte, daß vor einer Entscheidung des Ministeriums ein Anhörungsverfahren durchgeführt werde. Im gleichen Schreiben weist er die Gemeinde darauf hin, daß sich der Land-

1) Vgl. SCHMIDT, H., Der Skandal Kendlmühlfilz, in: "Alpinismus", 6/78, S. 34

rat des niederbayerischen Landkreises Landshut,als Befürworter der dort ansässigen Blumenerdefirma, an das Umweltministerium mit der Bitte um Ausklammerung des Abbaugebietes, gewandt habe.
Wie die Debatte im bayerischen Landtag zeigte, ließ sich die Problematik nicht auf ökologische Sachprobleme begrenzen. Es wurden Argumente wie "Stützung des Unternehmertums" und "Sicherung von Arbeitsplätzen" vorgebracht (obwohl, wie gesehen, der Hauptteil der Arbeiten von Strafgefangenen getätigt wird). Der umweltpolitische Sprecher der FDP-Landtagsfraktion der sich für ein Verbot des Abbaus eingesetzt hatte, wurde beschuldigt, Arbeitsplätze zu gefährden und einen mittelständischen Betrieb ruinieren zu wollen. Obwohl von der Bürgerinitiative jegliche systemkritische Äußerung vermieden wurde, wurde ihr doch der Vorwurf gemacht, "daß sehr viele klassenkämpferische Argumente gebraucht wurden... Profite eines Unternehmers usw... Der Gewinn eines Unternehmers ist in unserer Wirtschaftsordnung legal, wer dies nicht will, muß offen für die Planwirtschaft plädieren..."[1)]
Gegen die Koalition verschiedener Ressorts (Wirtschafts-, Justiz- und Teile des Umweltministeriums) konnten sich die ökologischen Forderungen auch mit der Schaffung von Öffentlichkeit und mit Unterstützung der Massenmedien nicht behaupten (ebenso mit Unterstützung durch das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten). Da keine unmittelbaren ökonomischen Auswirkungen zu befürchten waren, verhielten sich die betroffenen Kommunalpolitiker sehr zurückhaltend und tendierten letztendlich dazu, die ökonomischen Aktivitäten zu dulden,bzw. sogar eine wirtschaftliche Ausbeutung des Südteils durch die Vereinigung der Grundstücksbesitzer zu befürworten.
Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist als Kompromiß auf dem "kleinsten gemeinsamen Nenner" zu werten, als eine Art "Krisenvermeidungsstrategie".
Das Fallbeispiel ist auch ein Beweis dafür, daß die Umweltplanung das Konfliktpotential sowohl zwischen dem politischen System und seiner Umwelt als auch innerhalb des politischen Systems selbst ver-

---

1) Einem Schreiben eines CSU-Landtagsabgeordneten an den Vorsitzenden des "Bund Naturschutz Traunstein" vom 20. 6. 1978 entnommen.

stärkt.
Strukturelle Differenzen zwischen den Ressorts aber auch zwischen einzelnen Referaten (wie es im Umweltministerium der Fall war) werden durch derartige Konflikte, beim Vollzug von umweltrelevanten Planungen, aktualisiert, da sich auch innerhalb der Verwaltungsorganisation "latente oder manifeste Konflikte zwischen Interessen der sozio-ökonomischen Umwelt abbilden."[1)]
Die, nach Maßgabe der dargestellten Restriktionen und unter Berücksichtigung der a priori festgelegten Fakten, vorsichtig als Minimalerfolg ökologischer Zielsetzungen zu wertende Reduzierung der ursprünglich vorgesehenen Abbaufläche (und die Erteilung von Auflagen), ist ein weiterer Beweis dafür, daß ökologische Zielsetzungen (auch wenn sie einigermaßen verbindlich festgelegt sind), sich gegen den Druck sozio-ökonomischer Interessenlagen nur durch die Schaffung von überregionaler Öffentlichkeit (Bürger, Medien, politische Parteien) wenigstens partiell behaupten können. Damit scheint sich für den Teilbereich "Naturschutz und Landschaftspflege", die durch Untersuchungen im Teilbereich "Gewässerschutz" belegte These von MAYNTZ[2)], teilweise widerlegen zu lassen, daß der Widerspruch des Wirtschaftsministeriums praktisch einem Veto gegenüber umweltpolitischen Maßnahmen gleich komme. Noch besser als im vorliegenden Fall läßt sich diese Annahme an den beiden vorhergehenden Fallbeispielen belegen.
Ob diese relativ höhere Effektivität (die wahrscheinlich an Fälle von überregionalem Interesse gebunden ist), auf die größere Begünstigung durch die Öffentlichkeit oder auf das relativ geringere Konfliktpotential im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber dem Bereich "Gewässerschutz" (bei den Verursachern von Gewässerverunreinigungen handelt es sich meist um Großbetriebe und Konzerne) zurückzuführen ist, läßt sich in diesem Zusammenhang nicht eindeutig klären.[3)]

---

1) Vgl. FLICKINGER, SUMMERER, a.a.O., S. 105

2) MAYNTZ, R., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, a.a.O., S. 574

3) Die Tatsache, daß sich Bürgerinitiativen zur Gewässerreinhaltung in den meisten Städten und Kreisen nicht gebildet haben, kann als Indikator dafür gewertet werden, daß Gewässerschutzfragen ein relativ geringeres Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit besitzen, vgl. MAYNTZ, a.a.O., S. 635

IV. SCHLUSSBEMERKUNG

Wie aus den Ausführungen der Arbeit zu sehen war, garantieren die vorhandenen Instrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege keinen erfolgreichen Naturschutz. Entscheidend ist, daß

- unklare Formulierungen und "Schlupflöcher" Handlungen erlauben, die den ursprünglich intendierten Zielsetzungen widersprechen
- ständig gegen bestehende Vorschriften verstoßen wird, entweder mangels Kontrolle oder mangels "Willen" der zuständigen Organe des politisch-administrativen Systems
- Ausnahmeregelungen die Gesetze und Verordnungen aushöhlen
- auch bestehende eindeutige Aussagen, vor allem in Programmen, bedingt durch Verflechtungen des politisch-administrativen und des politischen Subsystems mit sozio-ökonomischen Interessen, nicht eingehalten werden.

Neben der mangelnden Anwendung der vorhandenen Instrumente, ist einer der Hauptgründe für die relative Ineffektivität in den bei der Analyse der Instrumente (siehe Landesentwicklungsprogramm Bayern C II.4. S. 123 ff.) durchgängig anzutreffenden, unklaren, interpretierbaren, oft einander widersprechenden Formulierungen (vor allem in Integralprogrammen wie z.B. dem Landesentwicklungsprogramm), zu sehen. Auf dem Wege der Kompromißfindung - in der Aufstellungsphase - werden Zielkonflikte durch abstrakte Formulierung (siehe dazu wieder Kap. C II.4., sowie Kap. B I. 2.2. Funktionen räumlicher Planung im politisch-administrativen System im Kontext politischer Planung), durch die gleichzeitige Aufnahme widersprüchlicher Zielsetzungen, ausgeklammert oder vertagt.
Das politisch-administrative System neigt zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, speziell im Bereich der Umweltpolitik.

Das politisch-administrative System ist demnach, zumindest im Bereich der den Naturschutz und die Landschaftspflege betreffenden räumlichen Planung, nur in beschränktem Umfange in der Lage, Politikinhalte in konkrete Programme umzusetzen. Dies liegt einerseits in Kompetenzrivalitäten zwischen Bund und Ländern begründet (siehe Kap. Bundesnaturschutzgesetz B I.4. auch Kap. B I.2.1. Ressortierung des Naturschutzes), andererseits in interministeriellen Ressortproblemen (siehe

wiederum Kap. B I.2.1 und C. I.1-3) und vor allem auch in massiven Einflußnahmen wirtschaftlich-gesellschaftlicher Interessengruppen auf dem Wege der Programmerstellung und Kompromißfindung. Die Dominanz wirtschaftlicher Interessen und "Sachzwänge" korreliert teilweise mit der gängigen Vorstellung von "Allgemeininteresse" (Wohlstand, Wachstum, Arbeitsplätze etc.).

Diese Gleichsetzung des Gemeinwohlbegriffs - sowohl innerhalb des politisch-administrativen Systems als auch in breiten Schichten der Bevölkerung - mit "Wohlstand und Wachstum" bedeutet den Vorrang ökonomischer Interessen vor ökologischen Erfordernissen in der Praxis, wenngleich in Gesetzen und Programmen immer häufiger das Gegenteil postuliert wird (siehe wiederum "Landesentwicklungsprogramm Bayern, Bundesnaturschutzgesetz etc.) In den letzten Jahren war in bestimmten Bevölkerungsschichten im Zusammenhang mit der Gesamtproblematik "Umweltschutz" ein gewisser "Umdenkungsprozeß" festzustellen, der die politisch Verantwortlichen denn auch zu vermehrter Aktivität - auch auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege - gezwungen hat. Eine der Grundvoraussetzungen für einen wirksamen Umwelt- und Naturschutz ist ein geschärftes Problembewußtsein in der Bevölkerung. Dieses inzwischen vermehrt festzustellende "Problembewußtsein"[1] ist noch zu sehr auf bestimmte Schichten der Bevölkerung konzentriert (je höher das Bildungsniveau, desto größer das Engagement, vgl. hierzu Kap. C III. 2.3 Zur Rolle der Bürgerinitiativen im Naturschutz).[2]

Ein Warten auf eine generelle Bewußtseinsänderung hätte aber gerade für den Naturschutz - angesichts der exponentiell fortschreitenden Landschaftszerstörung - mit Sicherheit vermehrt negative Folgen.

"Wer nur machen will, wozu das Bewußtsein schon geschaffen - oder schon seit eh und je vorhanden - ist, oder gar nur, was sich aus der Mechanik des Bestehenden zwingend ergibt, engt seinen Handlungsspielraum so hoffnungslos ein, daß er das Notwendige nicht mehr tun kann. Es reicht nicht, das Machbare zu machen. Es geht darum machbar zu ma-

---

1) Ein eindeutiges Indiz hierfür ist die Entstehung der "Grünen Partei".

2) ENZENSBERGER, H.M., a.a.O.: "Ökologie ist eine Sache der Mittelklasse."

chen, was bislang noch nicht machbar erscheint. Es geht darum, durch politisches Handeln gekoppelt mit sachlicher Aufklärung, Bewußtsein zu verändern und dadurch neuen Handlungsspielraum zu schaffen."[1)]
Dies um so mehr, als ökonomische Interessen es bisher hervorragend verstanden haben, "Bewußtsein" für ihre Interessen zu schaffen (Arbeitsplätze etc.). Umweltschützerische Argumente und Positionen werden des öfteren pauschal mit dem "Argument" angegriffen, ihre Befürworter wollten lediglich das Umweltproblem zum Angriff auf die "Marktwirtschaft und das "freie Unternehmertum" (siehe Fallbeispiele C.III.) benutzen. "Die einfallsreiche linke Agitation zur Veränderung unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung benutzt auch die Umweltsorge, um die Menschen gegen das marktwirtschaftliche System aufzubringen."[2)]
So erspart man sich die inhaltliche Auseinandersetzung mit den "gegnerischen" Positionen.
Es wurde deutlich, daß eine wirksame Anwendung von Instrumenten der Naturschutzpolitik, klare und eindeutige Aussagen zu Teilbereichen voraussetzt. Diese detaillierten Aussagen können am besten in Landschaftsrahmenplänen mit regionalem und örtlichem Bezug, gemacht werden.Wenn nun aber schon im Planungsprozeß naturschutzpolitische Zielsetzungen weitgehend verwässert und entwertet werden, müssen wir uns die Frage nach den Gründen stellen. Wenn wir politische Planung (im Gesamtzusammenhang der Arbeit "raumbezogene politische Planung") als Mittel zur gesellschaftlichen Veränderung sehen und der Planungsprozeß die Aufgabe hat, die heterogenen gesellschaftlichen Interessen und politischen Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen, wobei den staatlichen Organen die Funktion zukommt, diesen Prozeß durch eine verbindliche Entscheidung für ein Ziel vorläufig abzuschließen, so stellt sich die Frage nach welchen Normen und Kriterien die Entscheidung des politisch-administrativen Systems erfolgt. Zu beachten ist dabei besonders, daß die administrativen Organe keineswegs "interessenlose Schiedsrichter" sind, sie sind "interessengebunden".
"Planung trifft immer auf einen bestehenden, in bestimmter Weise macht-

---

1) EPPLER, E., Ende oder Wende, Stuttgart 1975, S. 61 f.
2) SCHLEYER, H. M., Das soziale Modell, Stuttgart 1974, S. 149

mäßig strukturierten gesellschaftlichen Zustand."[1] Dieser durch Interessen bestimmte Zustand definiert die Planungsbereiche und vor allem ihre jeweilige Ausformung und die Ergebnisse.
Wie finden nun die im Planungsprozeß miteinander konkurrierenden gesellschaftlichen Interessen Zugang zum Planungsprozeß.

- durch die direkte Intervention von Trägern gesellschaftlicher Interessen innerhalb des Planungsprozesses (sehr gut zu verfolgen bei Analyse des Aufstellungsprozesses des Landesentwicklungsprogramms Bayern anhand abgegebener Stellungnahmen und der erzielten Erfolge z.B. durch die Einführung des Begriffs der "organischen Entwicklung, vgl. S.139, sowie anhand des Beispiels "Bundesnaturschutzgesetz" - wirksame Einflußnahme landwirtschaftlicher Interessen)
  Rein informelle Einflußnahmen lassen sich nur sehr schwer orten.
- durch die "Internalisierung" entsprechender Normen durch die institutionellen Träger des Planungsprozesses
- durch deren Antizipation von möglichen Reaktionen bestimmter gesellschaftlicher Interessen bei Ausführung der Planung.

Gerade diese Internalisierung bestehender Normen und Wertsysteme (Wachstum, Arbeitsplätze etc.) ist m.E. neben der direkten Intervention, während des Planungsprozesses und bei Anwendung von Instrumenten in der Praxis, maßgeblich mit dafür verantwortlich zu machen, daß sich derartige Defizite in Naturschutz und Landschaftspflege feststellen lassen. Das "Bewußtsein" der Rechtsanwender spielt sicherlich eine erhebliche Rolle.
Nicht ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Interpretation des Begriffs "Allgemeinwohl".
Es wird "unterstellt, daß die politischen Instanzen Allgemeinwohl tatsächlich definieren und es dann auch gegen die Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen verwirklichen können."[2] Es wird dabei an-

---

1) RONGE, U., Planungsforschung, in: Ronge/Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 96

2) KARSTEN, D., Umweltpolitik, in: Wirtschaftswoche 20/72, S. 38; zitiert nach: GLAGOW, M. (Hrsg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, a.a.O., S. 113

scheinend die Prämisse zugrunde gelegt, daß "Allgemeinwohl" auch in der Sicht der Instanzen des politischen Systems mit "Umweltschutz" gleichgesetzt wird. Systemimmanent gehören aber zur Definition von "Allgemeinwohl" auch die Wettbewerbsfähigkeit des ökonomischen Teilsystems und die damit verbundene Arbeitsplatzsicherung, Ziele, die im Widerspruch zu einem effizienten Umweltschutz stehen können.[1)]

Der festzustellende strukturelle Konservatismus der Verwaltung bringt es mit sich, daß tradierte Verhaltensnormen erst dann abgeändert werden, wenn die Diskrepanz zwischen Systemleistung und Umweltanforderung so groß geworden ist, daß sich Krisen abzuzeichnen beginnen[2)], die als potentiell gefährlich für das System betrachtet werden. Das vermehrte Auftreten von Bürgerinitiativen und der "Grünen" kann durchaus in diesem Zusammenhang gesehen werden.

Der drohende Verlust an Loyalität und damit an Legitimation führt über das politische Subsystem dazu, daß auch im politisch-administrativen Subsystem mögliche Reaktionen gesellschaftlicher Gruppen antizipiert und in entsprechendes Handeln umgesetzt werden. Zusammen mit der Internalisierung bestehender, meist ökonomisch orientierter, Wertsysteme führt diese Konstellation m.E. öfters zu einem "Verharren" auf dem "Status-quo", d.h. einer Verzögerung der Entscheidung (vgl. Fallbeispiel "Geigelstein" Kap. C.II.7.7.1 sowie Fallbeispiel "Iztal" C.III.1.).

Es scheint, daß die Berufung auf die "Öffentlichkeit", in manchen Fällen als "willkommene" Verantwortungsentlastung in Form einer Entscheidungslegitimation betrachtet wird (zumindest von der Mittelinstanz).[3)]

---

1) Vgl. KARSTEN, D., Umweltpolitik, a.a.O., S. 113

2) Vgl. NASCHOLD, Fr., Alternative Raumplanung, a.a.O.; FLICKINGER, SÜMMERER, a.a.O.;
RONGE, SCHMIEG sehen die Krisenhaftigkeit im Legitimationspotential des Staates. Auf der einen Seite muß ökonomische Stabilität gesichert werden; auf der anderen Seite ist eine Krisenhaftigkeit im soziokulturellen Bereich in Form von manifesten oder drohenden Motivationen und Handlungen festzustellen, die absehbar geeignet sind, dem politischen System Legitimation zu entziehen. Vgl. RONGE, SCHMIEG, Restriktionen politischer Planung, a.a.O., S. 317 ff.

3) Vgl. MAYNTZ, R., a.a.O., S. 634 f.

Eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung ökologischer Zielvorstellungen und bestehender Gesetzesvorschriften ist deshalb die Schaffung von "Öffentlichkeit" durch Bürgerinitiativen, Unterstützung durch Massenmedien, überparteiliche Koalitionsbildungen etc., wie es die beschriebenen Fallbeispiele (Kap. C III 1 - 3) deutlich erkennen lassen. Massiver Einsatz von "Öffentlichkeit" kann zwar innerhalb des politisch-administrativen Systems getroffene Vorentscheidungen oft nicht mehr revidieren aber doch in ihren Auswirkungen erheblich abschwächen (vgl. Fallbeispiel "Kendlmühlfilz" C. III. 3.).
Einzig durch die Herstellung von "Öffentlichkeit" kann das Fehlen des ökonomischen Zwanges und der höheren Anforderungen an Machtbildung und Konsensbeschaffung wenigstens teilweise ausgeglichen werden.[1)]
Der drohende Legitimationsentzug (Wählerstimmen) zwingt die politischen Instanzen dazu, die bisherige einseitige Bevorzugung des ökonomischen Teilsystems als dem Garanten des internalisierten Wertes "Wohlstand" als Legitimationsgrundlage,partiell zu revidieren und Druck auf das ökonomische Teilsystem auszuüben.
Von seiten des ökonomischen Teilsystems ist auf absehbare Zeit keine wesentliche Veränderung in Motivation und Verhaltensweisen zu erwarten, "auf Gesinnungswandel und Verzicht zu hoffen hieße, von ökonomischen Selbstmordkandidaten auszugehen"[2)].

---

1) Als Indikator für den sich abzeichnenden Tendenzwandel im "öffentlichen Bewußtsein" und den dadurch ausgeübten "Legitimationsdruck" ist die im Jahre 1979 erfolgte Streichung von Fernstraßenprojekten zu werten.

2) RONGE, V., Die Umwelt im kapitalistischen System, in: Glagow, M., a.a.O., S. 113
RONGE impliziert, daß auch der "lauterste Kapitalist" (= umweltfreundlich) die Frage nach den "ökologischen Konsequenzen" seines Handelns nicht in sein Kalkül aufnehmen kann, da es eben nicht um die Motivationen (und einen möglichen Motivwechsel) geht, sondern um Gesetzmäßigkeiten des marktwirtschaftlich orientierten ökonomischen Systems. Die auf Erkenntnis und "Gesinnungswandel" der Wirtschaft abstellende Strategie der Wachstumsbeschränkung im Sinne einer Materialisierung der Wachstumsorientierung lehnt er aufgrund ihrer systematischen Unvereinbarkeit als Ablenkung von der Realität ab.

V. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

1. Rechtsnormen

Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949

Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. 4. 1968

Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946

Bundesnaturschutzgesetz vom 20. 12. 1976 (BGBl I S. 3574)

Bundeswaldgesetz vom 8. 5. 1975 (BGBl I S. 1037)

Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl I S. 306)

Bundesbaugesetz vom 18. 8. 1976 (BGBl I S. 2256)

Bayerisches Naturschutzgesetz vom 27. 7. 1973 (GVBl S. 562)

Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6. 2. 1970 (GVBl S. 9)

Bayerisches Waldgesetz vom 22. 10. 1974 (GVBl S. 551)

Bayerisches Landwirtschaftsgesetz vom 8. 8. 1974 (GVBl S. 737)

Bayerisches Wassergesetz vom 7. 3. 1975 (GVBl S. 39)

Gesetz über Torfwirtschaft vom 25. 2. 1920 (BayBS IV S. 361)

Bayerisches Straßen- und Wegegesetz vom 2. 7. 1974 (GVBl S. 333)

Bayerisches Jagdgesetz vom 18. 7. 1962 (GVBl S. 31)

Flurbereinigungsgesetz vom 16. 3. 1976 (BGBl I S. 546)

Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 25. 3. 1977 (GVBl S. 104)

Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 10. 3. 1976 (GVBl S. 123)

Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald vom 14. 1. 1977 (GVBl S. 212)

Verordnung über den Nationalpark Berchtesgaden vom 1. 8. 1978

Verordnung über die Naturschutzbeiräte vom 28. 5. 1974 (GVBl S. 250)

Verordnung über die Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege vom 23. 6. 1976 (GVBl S. 262)

Verordnung über Teilabschnitt "Erholungslandschaft Alpen" des Landesentwicklungsprogramms vom 22. 8. 1972 (GVBl S. 324)

Richtlinien für die Ausarbeitung und die Förderung von Landschaftsplänen - Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 31. 10. 1975 (LUMBl S. 203)

Vollzug des bayerischen Naturschutzgesetzes Abschnitt "Erholung in der freien Natur" - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 30. 7. 1976 (LUMBl S. 135)

Landschaftsrahmenplanung in den Regionen - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 21. 9. 1976 (LUMBl S. 170)

Einrichtungspläne für Naturparke - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24. 3. 1977 (LUMBl S. 40)

Förderung der Naturparke - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25. 3. 1977 (LUMBl S. 46)

Naturschutzgebiete in Bayern - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 15. 11. 1977 (LUMBl S. 152)

Berücksichtigung des Naturschutzes, des Vogelschutzes und der Landschaftsgestaltung für Flurbereinigungen und Meliorationen - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 22. 8. 1951 (BayBSVELF S. 173)

Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Aufstellung von Agrarleitplänen vom 22. 12. 1976 (LUMBl S. 18)

Bayerische Bauordnung vom 1. 10. 1974 (GVBl S. 513)

Richtlinien für die Zulässigkeit des Bauens auf dem Lande - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 31. 10. 1973 (LUMBl S. 104)

Beachtung der Erfordernisse der Landesplanung bei der Bauleitplanung im Alpen- und Voralpengebiet - Gemeinsame Bekanntmachung der bayer. Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Innern vom 27. 10. 1972 (LUMBl S. 83)

Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung, in örtlichen Bauvorschriften und im Baugenehmigungsverfahren - Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums des Innern vom 30. 8. 1976 (MABl S. 751)

Planung und Errichtung von Feriensiedlungen und Ferienappartementhäusern - Gemeinsame Bekanntmachung des bayer. Staatsministeriums des Innern, für Landesentwicklung und Umweltfragen und für Wirtschaft und Verkehr vom 12. 10. 1976 (LUMBl S. 207)

2. Verwendete und weiterführende Literatur

ABEL, W. — Wer bebaut und nutzt den Boden?, Hannover 1966

AMELUNG, W. — Landschaft und Natur als Hilfe der heutigen Medizin zur Behandlung und Heilung von Zivilisationsschäden, in: Wald in der Raumordnung, Frankfurt 1966

AMERY, C. — Natur als Politik - Die ökologische Chance des Menschen, Hamburg 1976

ASAL, K. — Naturschutz und Rechtsprechung, Krefeld 1968

BARTHEL, E. — Umwelt - Politik, Berlin 1976

BASLER, E. — Strategie des Fortschritts, Umweltbelastung, Lebensraumverknappung, München 1973

BAUER, L. — Die Naturschutzgebiete der DDR, Archiv für Naturschutz und Landschaftsforschung, Band 8/1968

BLUM, M., MANTEL, K. — Landschaftsschutzrecht im westlichen Europa, München 1968

BOOKCHIN, M. — Umwelt und Gesellschaft, Reihe "Politische Ökologie, Hamburg 1974

BUCHWALD, K., ENGELHARDT, W. — Handbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 1 - 4, München 1968

BUNGARTEN, H. — Umweltpolitik in Westeuropa, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1978

CANSIER, D. — Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, Berlin 1975

COURTS, G. — Ökologie im Alltag, Der Kampf der Ökologen mit den Politikern, in: Concepte, 9/1977

CREMER, R. — Zur Fiktion aktiver Raumplanung in der BRD, in: Raumforschung und Raumordnung, Hannover 6/1975

DAHMEN, F.W., HEISS, W. — "Umwelt" - Schlagwort oder rettende Einsicht, Siegburg 1973

ECKERT, R. — Umweltschutz und Exekutive, in: Umweltschutz als politischer Prozeß, (Hrsg.) Mühleisen/Jäger), München 1976

ELLWEIN, Th. — Politik und Planung, Stuttgart 1968

ELVERS, G. — Anmerkungen zur Landesplanung aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: Raumforschung und Raumordnung, 3/1976

ENGELHARDT, D., BRENNER, W. — Naturschutzrecht in Bayern, München 1975

ENGSTFELD, P., RÖDER, C. — Probleme der Alpenregion, München 1978

ENZENSBERGER, H.M. — Zur Kritik der politischen Ökologie, in: Kursbuch 33/1973

EPPLER, E. — Ende oder Wende, Stuttgart 1975

ERZ, W. (Hrsg.) — Die neue Rechtsentwicklung im Naturschutz und Probleme der Landschaftsplanung, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 25/1976

ERZ, W. — Bundesnaturschutzgesetz, Naturschutz und Landschaftspflege, in: Der Landkreis 3/1977

ERZ, W. — Vollzugsdefizit - das macht den Naturschutz kaputt, in: Die Welt der Tiere, 2/1978

FLICKINGER, H.-G., SUMMERER, St. — Voraussetzungen erfolgreicher Umweltplanung in Recht und Verwaltung, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 44, Göttingen 1975

FRANZ, O. — Entschädigung wegen Festsetzung eines Landschaftsschutzgebietes, in: Natur und Landschaft, 6/1974

FRIEDRICHS, G. — Qualität des Lebens, Frankfurt 1973

FRITZ, G. — Zur Inanspruchnahme von Naturschutzgebieten durch Freizeit und Erholung, in: Natur und Landschaft, 7/1977

FRÖHLER, L., OBERNDORFER, P. — Bodenordnung und Eigentumsgarantie, Linz 1975

GÄRTNER, E., GOLDBERG, I. — Wachstumsdiskussion und Umweltkrise, Hefte zu politischen Gegenwartsfragen 11, Köln 1974

GLAGOW, M. (Hrsg.)	Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972
GRASS, G., DUNKRACK, M.	Umweltrecht in Bayern, München 1976
GRAUHAN, R.R.	Zur Struktur der planenden Verwaltung, in: Stadtbauwelt 1969
GRUENTER, R.	Landschaftskrieg, in: FAZ, 25. 6. 1977
GRUHL, H.,	Ein Planet wird geplündert, Frankfurt 1975
GRUHL, H.	Ökologie und Politik, in: Concepte 9/1977
HABER, W.	Naturschutz und Landesentwicklung, München 1974
HEINZE, G.	Naturparkmanagement, in: Natur- und Landschaft, 7/1974
HEISS, F.	Der vorzeitig verbrauchte Mensch, Verhütung von Zivilisationsschäden, Stuttgart 1964
HESSE, J.	Politische Planung im Kommunalbereich, in: Die Verwaltung 1974
HOFFMANN, H., SCHMID, A.	Strukturentwicklung des Fremdenverkehrs in Bayern, München 1973
HÜBENER, A., HABERSTEDT, R.	Erfolgskontrolle politischer Planung, Göttingen 1973
ISBARY, G.	Bedrohung von Natur und Landschaft, in: Landkreis, 6/1967
JOBST, E.	Der Widerstreit der Interessen, in: Die Zukunft der Alpenregion, München 1972
KADE, G.	Ökonomische und gesellschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, in: Glagow,M., a.a.O., S. 124 ff.
KAULE, G.	Naturschutzgebiete und ihre Nutzung für die Erholung, Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege, 6/1971
KLEINE, H.D.	Allgemeiner statistischer Oberblick über die Naturschutzgebiete Bayerns, Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege, 8/1977

KLOEPFER, M. — Zum Grundrecht auf Umweltschutz, Berlin 1978

KÖLBLE, J. — Entscheidungssystem der Umweltpolitik, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 9/1977

KRAUS, O. — Der Naturschutz im Widerstreit der Interessen, Nürnberg 1966

KRIPPENDORF, J. — Die Landschaftsfresser, Bern 1976

KRYSMANSKI, R. — Bodenbezogenes Verhalten in der Industriegesellschaft, Münster 1967

KRYSMANSKI, R. — Die Nützlichkeit der Landschaft, Düsseldorf 1971

KÜHNELT, W. — Grundriß der Ökologie, Jena 1965

LAUFER, H. u.a. — Die Effektivität von Steuerungsinstrumenten in Raumordnung und Landesplanung, unveröff. Studie für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1977

LENDI, M., HEIGL, L., SENDLER, H., NOWOTNY, E. — Der Funktionswandel des Bodeneigentums durch Raumordnung und Umweltgestaltung, Linz 1976

LENDI, M. — Umweltschutz und Eigentum, in: Wirtschaft und Verwaltung, München 1977

LOHMANN, M. — Natur als Ware, München 1972

LOMPE, K. — Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971

LUHMANN, N. — Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969

LUHMANN, N. — Politische Planung, in: Ronge/Schmieg (Hrsg.), Planung in Theorie und Praxis, München 1971

LUHMANN, N. — Wirtschaft als soziales System, in: Soziologische Aufklärung, Opladen 1971

MAHR, R. — Widerstand und Widerwillen gegen Naturschutz, in: Natur und Landschaft, 7/1978

MAYER-TASCH, P.C. u.a. — Umweltschutz - Politik des peripheren Eingriffs, München 1974

MAYER-TASCH, P.C. (Hrsg.) — Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976

MAYER-TASCH, P.C.	Die Bürgerinitiativbewegung, München 1977
MAYNTZ, R. (u.a.)	Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Reihe: Materialien zur Umweltforschung, hrsg. vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden 1978
MÖHLEISEN, H.O.	Umweltschutz als Politik für Morgen, in: Jäger/Mühleisen, Hrsg., Umweltschutz als politischer Prozeß, München 1976
MÖLLER, W., RENGER, R.	Wer verteidigt unsere Umwelt, Köln 1973
MÖLLER, W.	Umweltschutz und kommunale Bauleitplanung, Düsseldorf 1975
Myrdal, G.	Ökonomie der verbesserten Umweltstrategien wider die Selbstmordgesellschaft, in: Nussbaum H. v. (Hrsg.), Die Zukunft des Wachstums, Düsseldorf 1973
NASCHOLD, Fr.	Alternative Raumpolitik, Kronberg 1978
NASCHOLD, Fr., VÄTH, W.	Politische Planungssysteme, Opladen 1973
ODUM, E.P.	Ökologie, Serie moderne Biologie des BLV, München 1967
OFFE, Cl.	Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1975
OFFNER, H.	Naturparke in Europa, in: Natur und Landschaft, 7/1974
PICHT, G.	Umweltschutz und Politik, in: E. v. Weizsäcker (Hrsg.), Humanökologie und Umweltschutz, Stuttgart 1972
PHILIPP, W.	Seilbahnen und Lifte im bayerischen Alpenraum, WGI-Berichte zur Regionalforschung, 12/1974
PLOCHMANN, R.	Nationalpark Bayerischer Wald am Scheideweg, in: Nationalpark, 2/1976
RODENSTOCK, R.	Das Unbehagen der Wirtschaft vor einer Intensivierung der Landesplanung, in: Structur, 4/1975
RITTER, J.	Landschaft, zur Funktion des Ästhetischen in der modernen Gesellschaft, in: Ritter, J., Subjektivität, Frankfurt 1974

RONGE, V. — Die Umwelt im kapitalistischen System, in: Glagow, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, München 1972, S. 97 ff.

RONGE, V., SCHMIEG, G. — Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/Main 1975

RUPPERT, K., MAIER, J. — Zur Naherholung der Bevölkerung im Fremdenverkehrsgebiet, Informationen des Instituts für Raumordnung, 17/1973

SALADIN, P. — Grundrechte im Wandel, Bern 1970

SCHARPF, Fr., MAYNTZ, R. — Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: ders. (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973

SCHARPF, Fr. — Planung als politischer Prozeß, in: Schäfers, B., Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973

SCHARPF, Fr. — Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente, in: Raumforschung und Raumordnung, 6/1975

SCHARPF, Fr., REISSERT, B., SCHNABEL, F. — Politikverflechtung, Kronsberg 1976

SCHÄFERS, B. — Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970

SCHÄFERS, B. (Hrsg.) — Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973

SCHIELEK, K. und W. — Privateigentum und Grundgesetz, in: dies., Das lädierte Grundgesetz, 1975

SCHMIDT, H. — Der Skandal Kendlmühlfilz, in: Alpinismus, 6/1978

SCHNORRENBERG-FLAD, B. — Der Fall Kendlmühlfilz, FAZ, 27. 5. 1978

SENING, Ch. — Bedrohte Erholungslandschaft, München 1977

SENING, Ch. — Bauen - Raumverbrauch in Erholungslandschaften, in: Nationalpark, 4/1977

SENING, Ch. — Die Landwirtschaftsklausel im Bayer. Naturschutzgesetz, in: BayVBl. 13/1978

SIEBERT, H. — Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976

SIEBERT, H.	Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, Darmstadt 1979
SPROUT, H. und M.	Ökologie, Mensch, Umwelt, München 1971
STEIGER, H.	Mensch und Umwelt, Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts, Berlin 1975
STEIN, E.	Naturschutz und Verwaltung, in: Erz, W. (Hrsg.), Die neue Rechtsentwicklung im Naturschutz, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bonn 1976
STERN, H.	Mut zum Widerspruch, München 1974
STERN, H.	Arbeitsplätze, in: Nationalpark, 2/1976
STICH, R.	Naturschutz und Privateigentum, in: DVBl 62, 397
STICH, R.	Personale Probleme des Vollzugsdefizits in der Umweltschutzverwaltung, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift, Hrsg. König, W., Laubinger, H. u.a., Köln 1977
STICH, R.	Umweltschutz im neuen Bundesbaugesetz, in: Umwelt, 1/1977
TERBRUCK, F.T.	Zu einer Theorie der Planung, in: Ronge/Schmieg, Planung in Theorie und Praxis, München 1971
THOSS, R.	Zur Planung des Umweltschutzes, in: Raumforschung und Raumordnung, 4/1972
VOGEL, H.J.	Kontinuität und Wandlungen der Eigentumsverfassung, Berlin 1976
WEBER, W.	Die Entschädigungspflicht bei Naturschutzmaßnahmen, in: DVBl 55, 40
WICHMANN, H. (Hrsg.)	Die Zukunft der Alpenregion, München 1972
WICHMANN, H.	Sozioökonomische Veränderungen und Konsequenzen, in: ders. (Hrsg.), Die Zukunft der Alpenregion, München 1972
ZILLESSEN, H.	Bürgerinitiativen - Fortentwicklung der Demokratie, in: Nationalpark, 1/1978
ZSCHOCKE, H.	Ungelöstes Problem der Umweltgestaltung in Westdeutschland, in: Glagow, M., Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem, a.a.O., S. 142 ff.
ZWANZIG, G.	Rechtsprobleme der Landespflege, in: Natur und Landschaft, 39/1964

3. Materialien:

- Umweltprogramm der Bayerischen Staatsregierung, 31. 1. 1978
- Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege, Bonn - Bad-Godesberg
- 4 Raumordnungsberichte der Bayerischen Staatsregierung
- Grüne Umwelt, Der Waldfunktionsplan, Schriftenreihe des Bayer. Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Nr. 7, 73
- Bayern, Bauernland, Kulturland, Der Agrarleitplan, Schriftenreihe des Bayer. Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Nr. 15, 74
- Planung und Umwelt, Informationsreihe des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, Nr. 2/8/9
- Naturschutz in Bayern, Informationsreihe des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, Heft 1,2,3
- Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, Jahrgang 75/76/77/78
- Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Jahrgang 75/76/77/78
- Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Jahrgang 75/76/77/78
- Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums des Innern, Jahrgang 75/76/77/78
- Bulletin der Bayer. Staatsregierung, Jahrgang 75/76/77/78
- Bundestagsdrucksachen
- Bundesratsdrucksachen
- Landtagsprotokolle und -drucksachen
- Sitzungsprotokolle von Planungsverbandsausschüssen, Gemeinderäten, Landkreisverbänden etc.
- Stellungnahmen und Gutachten von Verbänden, Bezirksregierungen, Fachstellen der Verwaltung etc.
- Ergebnisberichte von Raumordnungsverfahren
- Bauleitpläne

Zeitungen:

- Süddeutsche Zeitung
- Münchner Merkur
- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Die Zeit

- Passauer Neue Presse
- Traunsteiner Wochenblatt
- Chiemgauzeitung
- Berchtesgadener Anzeiger

Jahrgänge 74/75/76/77/78

Zeitschriften:

- Natur und Umwelt
- Natur und Landschaft
- Stadt und Landschaft
- Raumforschung und Raumordnung
- Structur
- Nationalpark

LEBENSLAUF

Ich wurde am 5. November 1943 als zweites Kind des Mechanikers Wilhelm Erlwein und seiner Ehefrau Maria, geb. Mayr, in Grassau Landkreis Traunstein, geboren.
Von 1949 bis 1953 besuchte ich die Volksschule in München und anschließend bis 1960 das Gymnasium ebenfalls in München, das ich nach der sechsten Klasse verließ.
Von September 1960 bis Januar 1964 nahm ich an Lehrgängen der "Städtischen Sprachenschule München" teil (Ausbildung zum Dolmetscher und Übersetzer in der englischen und französischen Sprache). In beiden Sprachen erwarb ich die Diplome.
Von Mai bis Oktober 1964 arbeitete ich als Übersetzer bei der Firma "Allgäuer Maschinenbau" in Kempten/Allgäu.
Im Oktober 1964 trat ich eine Stelle als Exportsachbearbeiter bei der Firma "Bayerische Motoren Werke AG" in München an. Diese Stelle hatte ich bis zum 31.7.1971 inne.
Für die Beendigung meiner Tätigkeit war der Entschluß maßgebend, über den "Zweiten Bildungsweg" Abitur und Studium nachzuholen.
Im Mai 1973 legte ich dann das "Begabtenabitur" ab. An der Universität München studierte ich Politische Wissenschaft, Geschichte und Soziologie.
Im Januar 1976 schloß ich mein Studium der Politischen Wissenschaft mit der Diplomprüfung zur Erlangung des akademischen Grades "Dipl.sc.pol." des Fachbereichs Sozialwissenschaften der Universität München ab.
Vom Sommersemester 1978 bis zum Wintersemester 1979/80 absolvierte ich ein Promotionsstudium an der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Die Dissertation stellte ich im Sommersemester 1980 fertig und legte am 23.12.1980 die mündliche Prüfung ab.

Willy Erlwein

BAMBERG

D. GRÄBNER
DISSERTATIONS U. OFFSETDRUCKEREI
Gotenstraße 3
8602 Altendorf bei Bamberg
Telefon: 09545 /8791